

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y
RECURSOS HUMANOS POR LA UNIVERSIDAD DE
SANTIAGO DE COMPOSTELA

La previsión Social en el
régimen franquista

Curso Académico: 2011/2012

(Convocatoria de julio)

Autor: Francisco Mosquera Rodríguez

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y
RECURSOS HUMANOS POR LA UNIVERSIDAD DE
SANTIAGO DE COMPOSTELA

La Previsión Social en el régimen franquista

Curso Académico: 2011/2012

(Convocatoria de julio)

Autor

*VºBº
Director/a*

Francisco Mosquera Rodríguez

María Jesús Souto Blanco

ÍNDICE

1. BREVE RESUMEN.....	7
2. INTRODUCCIÓN	
2.1. OBJETO DE ESTUDIO Y CONCEPTUALIZACIÓN.....	9
2.2. CONTEXTO HISTÓRICO.....	9
2.3. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	13
2.4. OBJETIVOS.....	15
3. LA PREVISIÓN SOCIAL EN LAS LEYES FUNDAMENTALES.....	17
4. LAS LEYES FUNDAMENTALES DE LA PREVISIÓN SOCIAL.....	23
4.1. LOS SEGUROS SOCIALES.....	23
4.1.1. CARGAS FAMILIARES.....	24
4.1.2. VEJEZ, INVALIDEZ Y VIUDEDAD.....	28
4.1.3. ENFERMEDAD COMÚN Y MATERNIDAD.....	34
4.1.4. CONTINGENCIAS PROFESIONALES: ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL.....	40
4.1.5. DESEMPLEO.....	48
4.2. HACIA LA UNIFICACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES.....	55
4.3. IMPLANTACIÓN DE UN MODELO ÚNICO DE PROTECCIÓN.....	63
5. ¿HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR?.....	75
6. CONCLUSIONES.....	79
7. BIBLIOGRAFÍA.....	83
8. ANEXOS.....	87

1. BREVE RESUMEN

Este trabajo estudia la evolución de la previsión social durante el período histórico del franquismo, con la pretensión de caracterizarla, identificar los principios y directrices en ella existentes y determinar si esa evolución durante el régimen se dirigió hacia el modelo de “Estado de Bienestar”.

Nuestro estudio es de carácter descriptivo con un componente analítico, con un enfoque longitudinal siguiendo una línea temporal y temática. Se describen las principales normas de Previsión Social y se analizan los preámbulos de las mismas, teniendo en cuenta también la información existente en publicaciones tanto de la época de la dictadura como de la etapa democrática actual. Además dichas normas se relacionan con el especial contexto histórico en el que fueron desarrolladas, principalmente con las luchas de poder entre las familias políticas de la dictadura en el seno del gobierno y del Instituto Nacional de Previsión, y con el fin político que trataban de alcanzar.

Como conclusión, consideramos que la Previsión Social franquista estuvo caracterizada por la transformación de antiguos seguros sociales existentes en la II República y la creación de otros nuevos atendiendo a la ideología y necesidades que en cada momento tenía el régimen, pasando mediante la Ley de Bases (1963) a la integración de dichos seguros en un único modelo de protección: el sistema de Seguridad Social. En esta norma se sentaron, al menos sobre el papel, los principios sobre los que se rige la actual Seguridad Social. Aún así, las especiales características del sistema de Previsión Social de la dictadura, retrasaron la llegada del modelo de Seguridad Social y del incipiente Estado de Bienestar unos 20 años, aún más si comparamos el sistema de Previsión Social franquista con el de otros países europeos democráticos de la época.

2. INTRODUCCIÓN

2.1. OBJETO DE ESTUDIO Y CONCEPTUALIZACIÓN

El objeto de estudio de este trabajo es la evolución del Sistema de Previsión Social vigente durante el régimen franquista, concretamente, desde la promulgación del Fuero del Trabajo, primera Ley Fundamental del régimen, hasta el final de éste en 1975.

La noción de *sistema de previsión social* que utilizamos engloba el modelo de Seguridad Social franquista. En este sentido, seguimos la noción amplia e *incluyente* acuñada por la catedrática en Sociología Ana Marta Guillén Rodríguez¹, que lo caracteriza como “un sistema dirigido a los trabajadores y a las personas dependientes de ellos, financiado principalmente con contribuciones y muy fragmentado en términos de organización y gestión².”

En la acotación de nuestro trabajo, utilizamos también un criterio *excluyente*: no se tratan las mutualidades y sociedades cooperativas por considerarlas “una previsión social complementaria” de las prestaciones del sistema público cuando éstas eran insuficientes. Siendo además un campo de estudio muy extenso y laborioso, que rebasa los límites de espacio y dedicación de este trabajo.

2.2. CONTEXTO HISTÓRICO³

Desde una perspectiva histórica podemos considerar que el régimen franquista (adoptando una denominación genérica), fue el régimen político español encabezado por el general Francisco Franco, en consecuencia estuvo vigente *sensu stricto* desde el nombramiento de Franco como jefe del Estado, el 1 de octubre de 1936⁴, hasta su muerte el 20 de noviembre de 1975.

¹ De la Universidad de Oviedo.

² GUILLÉN, ANA M., “Un siglo de previsión social en España” *Revista Ayer*, nº 25, 1997, p.151.

³ Para esta parte nos servimos de los manuales de DÍAZ GIJÓN, J.R. et al., *Historia de la España actual 1939-1996: Autoritarismo y democracia*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998; y DE RÍQUER, B., *La dictadura de Franco*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010.

⁴ Así lo establecía el Decreto de 29 de septiembre de 1936 en que la Junta de Defensa Nacional nombra a Franco jefe de gobierno del Estado Español asumiendo así todos los poderes del nuevo Estado.

El régimen franquista fue un régimen dictatorial que poseía los siguientes rasgos distintivos:

1. Concentración del poder: el factor permanente y decisivo fue la presencia de una misma persona en la Jefatura del Estado. En Franco convergieron el poder político, legislativo y militar.
2. Carencia de Constitución: fue suplida por las “Leyes Fundamentales”⁵, que conformaron un todo y dotaron al régimen político de las siguientes características:
 - Unidad de poder.
 - Coordinación de funciones y no división de poderes.
 - Confesionalidad católica.
 - Vocación social, que se concretó en la estructura nacional-sindicalista.
 - Nacionalismo español.
 - Representatividad orgánica, a través de la familia, el municipio y el sindicato.
3. Inexistencia de partidos: una de las obsesiones del régimen fue rechazar la existencia de partidos políticos, a los cuales responsabilizaba de la división de los españoles. Pero en la heterogeneidad de apoyos políticos que Franco recibió se detectaban con claridad diferencias ideológicas, concretadas en torno a las denominadas “familias institucionales y políticas”. Las familias estaban formadas por el Ejército, la Iglesia y Movimiento-Falange. La legitimación básica del nuevo régimen se halló en la victoria militar, es decir, en un acto de fuerza, pero la misma necesitó arroparse de otras legitimidades con el fin de perpetuarse, para lo que contó con la ayuda de estas familias⁶.
4. El Sindicato Vertical (u Organización Sindical Española): en teoría el régimen se nutría ideológicamente de la Falange, pero en la práctica lo que hizo fue adaptar el falangismo a sus propios intereses. La concepción falangista de un sindicato único en el que estuvieran encuadrados patronos y obreros, para impedir la lucha de clases y resolver por arbitraje los conflictos sociales, se

⁵ Las Leyes Fundamentales durante la vida de Franco fueron siete: 1. Fuero del Trabajo (9 de marzo de 1938), 2. Ley constitutiva de las Cortes (17 de julio de 1942), 3. Fuero de los Españoles (17 de julio de 1945), 4. Ley de Referéndum (22 de octubre de 1945), 5. Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (26 de julio de 1946), 6. Ley de Principios del Movimiento Nacional (17 de mayo de 1958), y 7. Ley Orgánica del Estado (10 de enero de 1967).

⁶ Dentro de cada una de esas familias también existían corrientes diferentes. Por ejemplo los distintos grupos de la Iglesia (católico-sociales, jesuitas, miembros del Opus Dei,...); o los distintos miembros que componían el Movimiento-Falange (falangistas auténticos, tradicionalistas monárquicos, carlistas...), que fueron unificados por Decreto de 19 de abril de 1937 convirtiéndose Falange Española y de las JONS (FE-JONS) en Falange Española Tradicionalista y de las JONS (FET-JONS).

completó con la subordinación del mismo al gobierno. Las relaciones laborales eran rígidas, y las huelgas estaban prohibidas.

5. Restricciones a las libertades de asociación y de reunión, fuerte represión con los opositores al régimen y absoluto control de la información, que permitió una propaganda favorable a la dictadura.

Dentro del periodo franquista podemos diferenciar *grosso modo* dos grandes etapas tras la Guerra Civil: de 1939 a 1957 y de 1957 a 1975.

- De 1939 a 1957:

En la década de 1940 la dictadura se afianzó mediante la propaganda y la represión de los opositores. Se mantuvo una política económica basada en la autarquía y el intervencionismo estatal. España había perdido en la Guerra Civil una parte significativa de su población y de su capacidad productiva. La escasez multiplicó las situaciones de hambre y miseria, propiciando el mercado negro o “estraperlo” y la corrupción. El hambre de la posguerra fue aliviada, en parte, con cartillas de racionamiento y diversas instituciones de beneficencia⁷.

A comienzos de la II Guerra Mundial, España se declaró “no beligerante”, manifestando cierto apoyo a la Italia fascista y a la Alemania nazi, pero evitando siempre la participación directa en la guerra. A medida que evolucionó el conflicto, el régimen trató de mostrar una posición de neutralidad, menos totalitaria, acorde con las potencias democráticas vencedoras. Sin embargo, la posición ambigua de España, con tendencia a apoyar los regímenes fascistas⁸, llevó a que la victoria aliada supusiera el aislamiento internacional de la dictadura.

El intervencionismo del Estado se extendió a gran parte de la economía. El Estado sacó fuera de las leyes del mercado los productos agrícolas y ganaderos, fijando precios y limitando el derecho a la propiedad de los bienes producidos. En 1941 se creó el Instituto Nacional de Industria (INI) y se estableció un control rígido del comercio exterior.

En la década de 1950, el fracaso del modelo autárquico llevó a un giro en la política económica. Se liberalizaron parcialmente los precios, el comercio y el tránsito de bienes. En 1952 se acabó el racionamiento de alimentos.

⁷ por ejemplo “Cáritas”, perteneciente a la Iglesia, o “Auxilio Social”, perteneciente a Falange.

⁸ Apoyo reflejado, por ejemplo, con el envío de soldados españoles en la División Azul para apoyar a los nazis.

En el marco de la Guerra Fría, la alianza de España con los Estados Unidos en 1951 puso fin al aislamiento internacional del régimen y favoreció una paulatina apertura de la economía nacional, que seguía a unos niveles de desarrollo inferiores a los del resto de economías de Europa occidental.

- De 1957 a 1975:

En 1957 accedieron al Gobierno tecnócratas del Opus Dei, que dieron el giro definitivo a la política económica. Pusieron en práctica un duro Plan de Estabilización Económica en 1959 (y posteriores Planes de Desarrollo desde 1964 hasta el fin de la dictadura) conforme con las directrices del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyo efecto social fue la emigración de unos dos millones de españoles en los años siguientes, propiciada también por la apertura de nuestras fronteras. Se liberalizó la economía, acabando con la autarquía y reduciendo el intervencionismo del Estado. La consecuencia más importante fue que a partir de la década de 1960 se disparó el crecimiento económico.

En esa década, fruto del desarrollismo económico, la industria y los servicios en España crecieron rápidamente, mejorando de forma notable, aunque desigual, el nivel de vida de la mayoría de la población, favoreciendo la creación de una sociedad de consumo. El desarrollo y la emigración masiva acabaron con el paro. Se desencadenó un éxodo, desde las zonas rurales hacia las zonas industriales españolas y de otros países de Europa. Las inversiones extranjeras llegaron atraídas por los costes laborales reducidos. España consiguió llegar a tener superávit en su balanza de pagos. El déficit histórico se compensó con los ingresos del turismo, la inversión extranjera y las remesas de emigrantes en otros países de Europa.

Sin embargo, el nivel de libertad personal y política no aumentó del mismo modo, aunque empezaron las movilizaciones de oposición a la dictadura por parte de trabajadores y estudiantes. Éstas fueron más intensas en la década de 1970, etapa en la que el régimen mostró síntomas de agotamiento: el decaimiento físico del dictador, tensiones y divisiones cada vez más visibles en el seno de la clase política, creciente distanciamiento de la Iglesia y aumento de presión de la oposición. Todo ello junto con la aparición a nivel mundial de una intensa crisis económica y el inicio de una ola democratizadora tras el triunfo en Portugal de la “Revolución de los claveles” marcaron este último periodo en el que, como si de un círculo se tratase, el régimen construido sobre la victoria militar y la represión continua acabó haciendo uso de nuevo de

medios represivos para tratar de prolongar una agonía que finalizó con la muerte de Franco.

2.3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

No existe ninguna monografía que trate por completo el tema de la Previsión Social durante todo el franquismo. Lo que hay son estudios separados que abordan aspectos concretos y específicos de los regímenes jurídicos de la Previsión Social, pero sin relacionarlos la mayoría de las veces con el contexto histórico en el que se desenvuelven.

Esta omisión de la contextualización se debe a que la mayoría de esos estudios están escritos no por historiadores, sino generalmente por expertos en Ciencias Sociales, como el Derecho (sobre todo), la Politología, la Sociología, las Relaciones Laborales y la Economía. Al parecer, es una tradición que aún perdura acerca del tratamiento de la cuestión social en España y, en concreto, de sus instituciones de intervención y Previsión Social, que en sus primeros momentos nació de la mano de juristas, historiadores del Derecho del Trabajo y sociólogos del trabajo, en mayor medida que de historiadores generalistas. La consecuencia de esa llegada más temprana fue, en palabras de Antonio Rivera⁹, que:

“las construcciones teóricas sobre el tema se hicieron desde esas ciencias sociales [no desde la historia], caracterizadas muchas veces –no en todos los casos, por supuesto– por una lectura ideal de la realidad, muy pegada a la letra de la ley, a ejercicios comparativos con la normativa de otros países, a descripciones positivistas de procesos sin más intención, a una ausencia del necesario empirismo y, sobre todo, a una desconexión de los tiempos legales, por ejemplo, con los procesos históricos, con los generales y con las coyunturas de cada instante”¹⁰.

Por otro lado, Feliciano Montero¹¹ denuncia que los historiadores generalistas siguen descuidando la historia de la Previsión Social y hay una tendencia al olvido. Sólo con ocasión de los centenarios de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, de la creación de la Comisión y el posterior Instituto de Reformas Sociales en 1903 y del Instituto Nacional de Previsión (en adelante INP) en 1908 parece que toman conciencia de ese hecho y surge un cierto interés (oportunistamente en algunos casos), en investigar los orígenes y la historia de la Previsión Social así como sus consecuencias,

⁹ Historiador de la Universidad del País Vasco, UPV-EHU.

¹⁰ RIVERA, A., “El Estado, lo privado y la Previsión Social en España”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *La Previsión Social en la historia*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 2009, p. 579.

¹¹ Historiador de la Universidad de Alcalá de Henares.

es decir, en realizar un tratamiento historiográfico de la misma¹². La denuncia de este olvido, aunque ya no por parte de historiadores sino de juristas, también aparece en la obra *Legislación histórica de previsión social*, de Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles como directores, creada siguiendo como guía “la conveniencia de reunir, valorar y dar a conocer la legislación histórica de previsión social, carente de un estudio completo y sistemático y en riesgo de olvido por las nuevas generaciones”¹³.

Partiendo de estas críticas, nosotros consideramos lógico que este estado de cosas siga siendo así: los historiadores generalistas tienen un campo de actuación enorme y muchas veces inabarcable; mientras que los expertos laborales son los que tienen un mayor conocimiento sobre leyes, disposiciones y cualquier otro aspecto de la Previsión Social, por tanto, pueden realizar análisis más rigurosos sobre este tema. Lo que no se explica es que no haya más colaboración entre ambos colectivos (historiadores y laboristas) para una contextualización mejor, ya que estos últimos suelen obviar el momento histórico existente.

Podemos distinguir tres grandes tendencias diferentes entre los autores que tratan la Previsión Social:

1. Por un lado están los autores coetáneos al período tratado, como Carlos Martí Buñill¹⁴ o Carlos Posada González¹⁵, que en sus obras, si bien tratan de ser objetivos, acaban por adoptar posturas favorables a los intereses de la dictadura.
2. Por otro lado están los científicos sociales (juristas, politólogos, sociólogos,...) actuales, como Ángeles Ceinos Suárez¹⁶ o Juan Antonio Maldonado Molina¹⁷ que suelen limitarse a explicar el contenido de las normas sin atender al contexto en que se crearon o analizar a fondo el mismo.

¹² MONTERO, F., “El debate sobre el intervencionismo y el nacimiento del Instituto Nacional de Previsión (INP)”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 195. De ese interés surgen obras como la aquí citada, la única realizada por historiadores utilizada en este trabajo. Esta obra recoge las actas del VI Congreso de Historia Social de España celebrado en Vitoria entre el 3 y 5 de julio de 2008, cuya temática fue la Previsión Social, elección de la misma propiciada por la conmemoración del centenario de la creación del INP. Al ser elaborada por historiadores contiene una extensa contextualización histórica.

¹³ Nota al pie número 1 de MIRANDA BOTO, J.M., “Mutualidades y montepíos en la historia de la Previsión Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *Legislación histórica de Previsión Social*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2009, p. 163.

¹⁴ Jurista y funcionario del INP.

¹⁵ Secretario general técnico del INP.

¹⁶ Profesora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Oviedo.

¹⁷ Profesor de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Granada.

3. Y por otra banda están los historiadores, como Carme Molinero¹⁸, entre los que destaca una corriente marxista, con carga moral y abiertamente en contra del franquismo.

Para finalizar, la bibliografía manejada para la realización de este trabajo está compuesta de artículos y estudios de diferentes autores sobre uno o varios aspectos específicos de la Previsión Social en España, desde la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 hasta nuestros días, normalmente (como se denuncia), con una contextualización histórica escasa (aunque hay excepciones). Tener una visión global de todos los aspectos de la Previsión Social es una tarea ardua y compleja porque, a veces, hay lagunas y/o solapamientos de información entre los artículos. Respecto a este último problema, los capítulos introductorios de manuales de seguridad social¹⁹ y, sobre todo, las obras coetáneas a la Dictadura²⁰ son de gran ayuda para entender el origen y desarrollo de las distintas prestaciones a lo largo de la historia de la Previsión Social.

2.4. OBJETIVOS

Los objetivos que se persiguen con la realización de este trabajo son tres:

1. Caracterizar la evolución del marco legal del sistema de Previsión Social en el período estudiado.
2. Identificar y establecer los grandes principios y directrices del sistema de Previsión Social durante el franquismo.
3. Determinar si la evolución del régimen se dirigió hacia el modelo de “Estado de Bienestar” en cuanto a la Previsión Social.

¹⁸ Universitat de Barcelona.

¹⁹ Tanto generales como específicos de cada prestación, que suelen contener breves introducciones históricas.

²⁰ Para lo cual la biblioteca Concepción Arenal de la Universidad de Santiago de Compostela contiene una magnífica cantidad de fuentes bibliográficas.

3. LA PREVISIÓN SOCIAL EN LAS LEYES FUNDAMENTALES

El derecho a la Previsión Social se elevó a rango constitucional ya en la II República. Concretamente en su art. 46 la Constitución establecía que:

“la República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; (...) las instituciones de cooperación, la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores”.

Este artículo cristalizó en 1932 en la reordenación del seguro de accidentes de trabajo en la industria, obligatorio desde entonces, y en la sistematización de una lista de enfermedades profesionales concernientes a cada rama industrial (Ley de 13 de julio de 1936), que nunca se llegó a aplicar por el inicio de la Guerra Civil²¹.

Durante la Guerra Civil, la primera ley fundamental del franquismo, el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938²², se aplicó, al menos sobre el papel, en las zonas que iban cayendo en poder de los sublevados. Por tanto, durante la contienda hubo una escisión y duplicación en la legislación, de suerte que rigió una en la zona republicana y otra distinta en la zona nacional²³.

El Fuero del Trabajo representa el punto de partida del sistema de Previsión Social franquista. Dicha norma, de carácter programático, se creó, según la mayoría de expertos, como Carme Molinero²⁴ o Alfredo Montoya Melgar²⁵ a imitación de la *Carta di Lavoro* del fascismo italiano de Benito Mussolini²⁶, sin embargo en el Fuero del Trabajo observamos una clara influencia religiosa que la Carta italiana no poseía, pues el fascismo era laico mientras que la dictadura franquista no (esto queda claro si se comparan las dos normas: analizaremos posteriormente el preámbulo del Fuero del

²¹ Anteriormente ya se habían creado otra serie de seguros obligatorios, como fueron el de accidentes de trabajo en el mar (1919), el del retiro obrero obligatorio (1919), el de maternidad (1929) y el de accidentes de trabajo en la agricultura (1931). Estos cuatro seguros junto con el de accidentes de trabajo en la industria de 1932 tuvieron su continuidad en el seno de la Previsión Social franquista, si bien con ciertas reformas amoldándose a los objetivos, a los principios y a la política del régimen.

²² B.O.E. de 10 de marzo.

²³ Tal es así que durante la Guerra Civil hubo dos Institutos Nacionales de Previsión: el del Bando Nacional y el del Bando Republicano.

²⁴ Historiadora de la Universitat de Barcelona.

²⁵ Catedrático de Derecho del Trabajo de las Universidades de Murcia y Complutense de Madrid.

²⁶ “En relación al Fuero del Trabajo, es aceptada esa influencia [la de la *Carta di Lavoro*], especialmente en aquellos aspectos vinculados a la protección de la familia”. [MOLINERO, C., “La política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía”, *Ayer*, núm. 50, 2003, p. 327. Disponible en línea: <http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer50/ayer50-11.pdf>].

Trabajo y veremos su alto contenido católico, mientras que la *Carta di Lavoro* carece de un preámbulo similar²⁷). Teóricamente, debía orientar la política económica y social del nuevo régimen. En la Declaración X de dicho Fuero se establecía lo siguiente:

- “1. La previsión proporcionará al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio.
2. Se incrementarán los seguros sociales de: vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso, tendiéndose a la implantación de un seguro total. De modo primordial se atenderá a dotar a los trabajadores ancianos de un retiro suficiente”.

A partir de esta declaración el Estado “había de articular un sistema de Seguros Sociales que protegiese al trabajador <<desde la cuna al sepulcro>>”²⁸. Por tanto queda patente el interés del régimen en seguir desarrollando un sistema de Previsión Social, que mantenía cierta continuidad con el planteamiento republicano en algunos aspectos, si bien, en otros, la ruptura fue evidente fruto del intervencionismo franquista, pues se impidió que los factores de producción (empresarios y obreros) participasen directamente en la Previsión Social, algo que sí contemplaba el art. 46 de la constitución republicana.

Se reforzaron los seguros sociales, especialmente los de protección al trabajador, algo propio de regímenes fascistas. No obstante el Fuero del Trabajo fue definido como “verdadero compendio de sociología cristiana”²⁹, inspirado en la moral cristiana del *Código Social de Malinas* y en la encíclica *Quadragesimo Anno* del papa Pío XII. Todas las leyes sociales creadas entre 1938 y mayo de 1941, fecha de entrada del falangista José Antonio Girón de Velasco en el Ministerio de Trabajo, fueron presentadas al pueblo español como fruto del espíritu católico que inflamaba al régimen de Franco y como aplicaciones legislativas directas de la doctrina social de la Iglesia Católica.

Se concibe por tanto la Previsión Social como parte del deber católico de ayudar al prójimo (en este caso al trabajador), protegiéndolo ante el infortunio y las miserias que puedan surgir como consecuencia de su trabajo. El Fuero del Trabajo define éste como “algo esencialmente personal y humano, que no puede reducirse a un concepto material de mercancía ni ser objeto de transacción incompatible con la

²⁷ También se observa si comparamos, por ejemplo, el punto II de la Carta italiana con la Declaración I.3 del Fuero: “El trabajo en todas sus formas (...), es un *deber social*, desde este punto de vista y solamente bajo este aspecto, está tutelado por el Estado” (*Carta di Lavoro*), y “El derecho de trabajar es consecuencia del *deber impuesto al hombre por Dios...*” (Fuero del Trabajo).

²⁸ MARTÍ BUFILL, C., *Tratado comparado de Seguridad Social*, Ed. Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1951, p. 73.

²⁹ ÁLVAREZ ROSETE, A., “<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO S. Y RUFAZA R., *opus cit.*, p. 245. *Vid. Boletín de Información del INP*, abril de 1944, núm. 12, p. 1562.

dignidad personal de quien lo preste”³⁰, y el derecho a trabajar como “consecuencia del deber impuesto al hombre por Dios”³¹.

También se concibe la Previsión Social como deber de “justicia social”. Este término se vuelve a asociar con la tradición católica, en el sentido de tratar de buscar la solidaridad entre toda la sociedad y el Estado. De hecho para Carlos Martí Bufill³² fue “el afán de justicia social [el que] hizo que se buscara la reparación y ayuda en todas las necesidades no sólo en el trabajo, sino del trabajador y su familia”³³.

Y por último también se concibe la Previsión Social como un mecanismo de unidad, en un doble sentido:

- En el sentido nacional: de tal modo que el Estado es el instrumento totalitario al servicio de la integridad patria, repudiando explícitamente los separatismos padecidos en la II República, concibiendo a España como una unidad de destino.
- En el sentido sindicalista: que busca la unidad total de la producción española, y no a la lucha político-social de los diferentes sindicatos existentes en la República, sirviendo a la fortaleza de la patria y sosteniendo los instrumentos de su poder.

Esta tercera concepción es de carácter fascista, sin embargo fue redactada posteriormente a las otras dos en el preámbulo del Fuero, con lo que se le otorga menos importancia que a las anteriores. Que aparezcan cuestiones religiosas y fascistas entremezcladas (en principio incompatibles, ya que el fascismo es laico) es consecuencia de las luchas entre Iglesia y Falange por acceder a posiciones de poder en el régimen.

La segunda norma fundamental en la que se contempla la Previsión Social es el Fuero de los Españoles, promulgado el 17 de julio de 1945³⁴ tras terminar la II Guerra Mundial. La publicación de este Fuero fue una operación de maquillaje del régimen ante las exigencias democráticas de los vencedores en esa contienda. El art. 28 del Capítulo tercero establece:

³⁰ Declaración I.2.

³¹ Declaración I.3.

³² Secretario general técnico del INP.

³³ MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 73.

³⁴ B.O.E. de 18 de julio.

“El Estado Español garantiza a los trabajadores la seguridad de amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que puedan ser objeto de seguro social”.

Este precepto es la ratificación de la Declaración X del Fuero del Trabajo y, junto a ésta, la base en que se asentó toda una acción política de previsión, que fue la etapa de los seguros sociales que veremos posteriormente.

El art. 28 convertía al Estado como garante de la previsión, y otorgaba a los trabajadores el derecho a la asistencia en relación con la totalidad de los riesgos sociales que pudiesen sufrir. Es de tener en cuenta que antes de la consagración con rango “constitucional” del art. 28 del “derecho a la asistencia”³⁵, el Decreto de 23 de diciembre de 1944, que fijó las bases para el Seguro total, ya aportara un nuevo elemento para caracterizar el concepto que nos ocupa al puntualizar en su art. 2.1, que:

“La previsión, en cuanto garantiza al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio, constituye una *función social* del Estado, cuyo cumplimiento exige, dentro de un sistema de Seguro total, una completa hermandad de todos los españoles”.

Función social, en razón de su contenido, a venir impuesta por imperativos de justicia social; teniendo en el seguro social su instrumento propio y natural forma de expresión; implicando la máxima exaltación de los postulados de solidaridad dentro de la comunidad nacional; y derivándose de su cumplimiento una doble vertiente de seguridad: seguridad para el trabajador y seguridad para la sociedad, puesto que la previsión impide el descenso del trabajador a una situación o estado de necesidad, auténtico *riesgo social*.

Aunque el art. 28 pueda parecer una mera ratificación de la Declaración X del Fuero del Trabajo, Carlos Posada González³⁶, en su obra *Los seguros sociales obligatorios en España*³⁷, al referirse a las Declaraciones de ambos Fueros, analiza las diferencias que hay entre las mismas:

“El Fuero del Trabajo no cita entre los riesgos asegurables los de enfermedad y muerte. De la enfermedad sólo la tuberculosis se señala como objeto de seguro. El Fuero de los Españoles ofrece una enumeración más completa de riesgos asegurables ya que alude al de enfermedad y no olvida al de muerte, dejando además la puerta abierta para cuantos riesgos puedan ser objeto del seguro, aunque no figuren en la enumeración”.

³⁵ Donde se concreta la seguridad al trabajador objeto de la Previsión Social.

³⁶ Jurista y funcionario del INP.

³⁷ POSADA GONZÁLEZ, C., *Los seguros sociales obligatorios en España*, 2ª edición, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1946, p. 7.

Sin embargo, tal vez, las diferencias sean más aparentes que reales, dada la amplitud del número 1 de la Declaración X del Fuero del Trabajo y la expresa referencia a un “seguro total” que impide atribuir un carácter limitativo a la enunciación contenida en el número 2; aparte de que el Fuero de los Españoles, por ser posterior a la implantación del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE, año 1942), lógicamente tenía que mencionar la cobertura de dicho riesgo.

Como última norma fundamental del régimen que trata la Previsión Social debemos citar la Ley Fundamental de 17 de mayo de 1958 por la que se promulgan los Principios del Movimiento Nacional. Esta Ley tuvo incidencia en la vida política del Estado otorgando más poder a la Iglesia en detrimento de Falange. Un año antes aparecieron orientaciones nuevas en el gobierno con la instauración del décimo gobierno de Franco con una renovación casi total del Gabinete (de hecho, un ministro “clásico” como Girón de Velasco cesa de su cartera en el Ministerio de Trabajo tras casi 16 años). Con este nuevo gobierno comenzó la “desfalangistización” del Régimen: la influencia y labor de los “tecnócratas” del Opus Dei fue socavando poco a poco la arrogancia estética y política de los falangistas puros³⁸, que desde aquel momento pierden su influencia en los principales centros de poder³⁹. A pesar de ello, el Ministerio de Trabajo continuó en manos de un falangista, Fermín Sanz Orrio, menos radical que su predecesor y más dialogante y colaborador con el poder emergente del Opus Dei. Nótese que a pesar del cambio político y económico que tuvo lugar en 1957, el Ministerio de Trabajo siempre estuvo comandado por falangistas desde la instauración del primer gobierno de Franco el 1 de febrero de 1938 (englobado entonces en el de Organización y Acción Sindical⁴⁰ hasta el fin de la Guerra Civil) hasta los últimos días del régimen.

En cuanto a la previsión, dicha norma fundamental de 1958 la trata con un carácter diferente al de las normas anteriores promulgadas durante el primer franquismo. Así, en el Principio IX de esa Ley se establece que:

“Todos los españoles tienen derecho: (...) a los beneficios de la asistencia y seguridad sociales (...). El ideal cristiano de la justicia social, reflejado en el Fuero del Trabajo, inspirará la política y las leyes”.

Aquí, aunque se sigue manteniendo la tradición católica y la justicia social como elementos que deben imprimir carácter a toda la legislación social, aparecen dos

³⁸ Marca un hito en el régimen el cambio de “F.E.T. y de las J.O.N.S.” por “Movimiento” en los discursos y en la terminología del momento.

³⁹ EQUIPO MUNDO, *Los 90 ministros de Franco*, 3ª edición, Ed. Dopesa, Barcelona, 1971, p. 182 y 183.

⁴⁰ Con Pedro González Bueno y Bocos a la cabeza.

cambios muy importantes que son novedad y merecen ser destacados por su posterior implicación en la evolución de los mecanismos de la Previsión Social:

1. No se habla de *previsión social*, como en los Fueros del Trabajo y de los Españoles, sino de *seguridad social*: existe por tanto una transición de la previsión a la seguridad social, que es una manifestación de la primera. La Seguridad Social es la *quintaesencia* de la Previsión Social, y aquélla envuelve una serie de ideas adicionales que la previsión no posee, como la ampliación del ámbito subjetivo de la cobertura frente a los riesgos⁴¹, la unificación de los varios seguros sociales⁴², e incluso la unificación última a la que aspira, que es la del riesgo mismo, reduciendo los existentes a dos: uno de exceso de gastos (con las variantes de gastos sanitarios y gastos familiares) y otro de defecto de ingresos (la pérdida de la capacidad de trabajo por cualesquiera causas)⁴³. Este cambio propiciaría la evolución de los diferentes seguros sociales existentes hasta ese momento hacia la creación de una seguridad social única⁴⁴.
2. Tampoco se habla de *trabajadores*, como en las normas fundamentales de 1938 y de 1945, sino de *todos los españoles*: se universaliza el derecho a la previsión y a la seguridad social, dejando de ser algo exclusivo para los trabajadores y sus familias. Según esta Ley de 1958 todos los españoles podían acceder a esos beneficios. Obviamente estos principios no actuaron automáticamente y tuvo que ser la posterior legislación en materia social la que delimitase el ámbito subjetivo de la futura seguridad social, aún inexistente en ese año.

Este precepto de la Ley de 1958 fue rompedor con lo existente en materia de Previsión Social desde el inicio del régimen hasta esos días.

⁴¹ Los distintos seguros sociales casi siempre comenzaron estableciéndose para los trabajadores por cuenta ajena, de la industria y de rentas de trabajo bajas, como aquellos, respecto de los que, a la vez, se pensaba que estaban más necesitados de la protección y que ésta era de más fácil organización técnica. Paulatinamente se van extendiendo de los *económicamente débiles* a quienes no lo son, de los trabajadores industriales a los agrícolas y de servicios y, finalmente, de los trabajadores por cuenta ajena a los autónomos, con un último ideal de que, allí donde sea posible, alcancen a toda la población del país. Una idea motriz de la seguridad social es, pues, la amplitud, con la mira puesta en la universalidad, de la cobertura [ALONSO OLEA, M., *Instituciones de Seguridad Social*, 2ª edición, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, p. 20].

⁴² Incluyendo no sólo aspectos propios de Previsión Social, sino también de asistencia social.

⁴³ ALONSO OLEA, M., *opus cit.*, p. 20.

⁴⁴ Tal es así que poco después de la promulgación de esta ley fundamental se ordenó mediante Decreto de 14 de junio de 1957 la preparación y presentación al gobierno de un Plan de Seguridad Social, que daría lugar a la Ley de Bases de la Seguridad Social en 1963. Lo veremos posteriormente en este trabajo.

4. LAS LEYES FUNDAMENTALES DE LA PREVISIÓN SOCIAL

4.1. LOS SEGUROS SOCIALES

La Declaración X del Fuero del Trabajo se desarrolló de forma lenta y progresiva, los seguros sociales que en ella se establecía de forma fraccionada y desordenada, atendiendo a las necesidades del régimen en cada momento, con limitaciones en la cobertura, falta de recursos y duplicaciones y solapamientos de las entidades gestoras de dichos seguros, hasta el inicio del sistema de Seguridad Social en 1967. Los distintos seguros sociales surgieron asistemáticamente, aunque todo en cumplimiento de esa previsión del Fuero del Trabajo. Los preámbulos de la mayoría de las normas de Previsión Social mencionaban la Declaración X del Fuero del Trabajo como punto de partida, como justificación para poder instaurar cada seguro que se creó.

La etapa de instauración de los seguros sociales abarcó desde los inicios del franquismo hasta 1963, año en que se promulga la Ley de Bases de la Seguridad Social. La principal característica de esta etapa fue que, siguiendo la línea continuista de la II República, los seguros sociales eran de obligada suscripción. Además, se perpetuaba la idea de asegurar los riesgos profesionales por un lado y los comunes por otro.

Una novedad importante de esta etapa consistió en el gran desarrollo de un sistema de protección complementario: el Mutualismo Laboral. Esta forma de previsión se originó de forma privada por la insuficiencia cuantitativa de los seguros sociales que establecía el Estado, de tal manera que Montepíos, Mutualidades o Cajas de Empresa protegían a determinados sectores profesionales de los mismos riesgos e incluso de otros a mayores que en un principio el Estado no contemplaba⁴⁵. Dichas protecciones estaban sufragadas por cotizaciones de patronos y empleados mediante un régimen económico de capitalización. El Mutualismo Laboral fue de tal magnitud durante el franquismo que se puede decir que en la etapa de seguros sociales existían dos tipos de seguros: los de carácter nacional, gestionados principalmente por el INP (serán los que nosotros analicemos), y los de carácter profesional, gestionados por distintos organismos mutualistas, llegando a alcanzar una importancia semejante a aquéllos al

⁴⁵ Por ejemplo: viudedad y orfandad por riesgos no profesionales, enfermedad crónica, defunción, ayuda en caso de paro,... [MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 78].

convertirse también en obligatorios. Como ya dijimos, en este trabajo no trataremos el Mutualismo Laboral, un campo extensísimo, complejo, y en parte caótico, que requeriría un estudio específico, que excede el planteamiento de este trabajo de Fin de Grado.

En función de los riesgos que protegían, veremos la evolución de los distintos y variados seguros sociales de carácter nacional hasta su unificación en el sistema de Seguridad Social.

4.1.1. CARGAS FAMILIARES

Comenzaremos el desglose de los diferentes seguros sociales con los relativos a las cargas familiares del año 1938, por los siguientes motivos:

El Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares fue el primer seguro social “franquista”⁴⁶ y además, evidencia la defensa y protección de la familia que el Estado consideraba uno de sus pilares básicos⁴⁷, perspectiva que coincidía con la de la Iglesia Católica⁴⁸. Esto queda patente en el primer párrafo del preámbulo de la Ley de 1938 de Subsidios Familiares: “Es *consigna rigurosa* de nuestra Revolución *elevar y fortalecer la familia en su tradición cristiana, sociedad natural perfecta y cimiento de la Nación*”.

⁴⁶ Antes de la Guerra Civil ya existían seguros sociales de accidente de trabajo, maternidad y vejez (el “Retiro Obrero Obligatorio”). Con la llegada de Franco al poder dichos seguros, aunque con modificaciones, se mantuvieron, pero no fueron creación directa del régimen como el de Subsidios Familiares.

⁴⁷ Así se establece en las leyes fundamentales del régimen: la Declaración XII.3 del Fuero del Trabajo “reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la sociedad, y al mismo tiempo como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva”. El art. 22 del Fuero de los Españoles establece que “el Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y posteriores a toda ley humana positiva”. Y en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento se reconoce a la familia como base de la vida social y fundamento de la comunidad nacional (Punto V), como una de las entidades naturales de la vida social, junto con el municipio y el sindicato único, integrantes de una de las estructuras básicas de la comunidad nacional (Punto VI), y se determina que a través de ella – en unión de otras entidades con representación orgánica – se llevará a cabo la participación del pueblo en las tareas legislativas y en las demás funciones de interés general (Punto VIII) [COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, M., “Las medidas de protección a la familia en el primer franquismo: el subsidio familiar”, en VV.AA., *Estudios jurídicos sobre el franquismo. La familia ideal y otras cuestiones*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, p. 66].

⁴⁸ La alta prioridad para la Iglesia de esa perspectiva, se desprende de su formulación en las encíclicas papales más importantes, como la *Rerum Novarum* de León XIII, la *Quadragesimo anno* y la *Casti Connubii*, ambas de Pío XI, la *Serum Laetitiae* de Pío XII o la *Mater et Magistra* de Juan XXIII. El social-catolicismo promovió el establecimiento de los distintos seguros sociales obligatorios, pues el Estado debía velar por la protección de sus familias, que todas tuviesen un mínimo para subsistir [Nota al pie número 5 de RODRÍGUEZ CARDO, I.A., “El régimen obligatorio de subsidios familiares”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p.131].

Para más información sobre cómo esta doctrina influyó sobre todo en el Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares ver COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, M., “Las medidas de protección a la familia en el primer franquismo: el subsidio familiar”, en VV.AA., *opus cit.*].

Previamente al franquismo, la protección a la familia era secundaria en la Previsión Social. En la delimitación de los riesgos sociales primaba la perspectiva de la falta de ingresos, de modo que sólo se calificaban como contingencias protegidas aquellas que suponían una cesación temporal o definitiva de la actividad laboral con pérdida de salario, contexto en el que se justificaba la intervención pública para sustituir las rentas dejadas de percibir. Así se explica que los primeros seguros sociales existentes pretendieran proteger los riesgos de incapacidad, vejez, enfermedad y maternidad, pero no las cargas familiares⁴⁹. En los inicios de la Previsión Social el exceso de gastos derivado de la llegada de nuevos miembros a la familia no fue un riesgo que se estimase merecedor de tutela, como lo demuestra tanto el ordenamiento jurídico español como el de los países de nuestro entorno⁵⁰.

Según Carlos Martí Bufill, Secretario General Técnico del INP desde 1960:

“las cargas familiares fueron siempre circunstancias creadoras de necesidades que, al tener la causa en la virtud de la familia y ser ésta una pieza fundamental de las naciones, requerían atención protectora de la sociedad y de los Poderes públicos. Es de general conocimiento la persistente y razonada actitud de la Iglesia católica en favor de la protección económica de las cargas familiares, y de sus representantes partió la idea del salario familiar”⁵¹.

Así lo expresaba el Fuero del Trabajo en su Declaración XII.3 y en su punto III.2 donde se declaraba la creación de un subsidio familiar.

En ese contexto se instauró el Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares, mediante Ley de 18 de julio de 1938⁵², aún sin finalizar el conflicto bélico, cuyo reglamento de desarrollo se aprobó por Decreto de 20 de octubre de 1938⁵³, inspirado en el sistema establecido en Italia a finales de 1934 para compensar el bajo poder adquisitivo de las familias⁵⁴. Esta Ley de julio fue la primera medida relevante de protección social de la familia⁵⁵ y con la que puede afirmarse que nació la política familiar en España⁵⁶.

⁴⁹ RODRÍGUEZ CARDO, I.A., “El régimen obligatorio de subsidios familiares”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 129.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 129. Una Ley belga de 4 de agosto de 1930 fue la pionera, seguida por una Ley francesa de 11 de marzo de 1932.

⁵¹ MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 76.

⁵² B.O.E. de 19 de julio.

⁵³ B.O.E. de 26 de octubre.

⁵⁴ COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, M., “Las medidas de protección a la familia en el primer franquismo: el subsidio familiar”, en VV.AA., *Opus cit.*, p. 104.

⁵⁵ Si bien el 21 de junio de 1926 se promulgó un Decreto-Ley sobre familias numerosas, que concedía subsidios a las familias de obreros y funcionarios a partir del octavo hijo, éste tuvo poca relevancia y fue anulado en la II República por Decreto de 27 de diciembre de 1932 [RODRÍGUEZ CARDO, I.A., “El régimen obligatorio de subsidios familiares”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A.,

La finalidad de este Régimen Obligatorio fue proporcionar a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y servicios un auxilio económico en relación con el número de hijos o asimilados a ellos menores de 14 años que tuvieran a su cargo y viviesen en su hogar, aliviando con un subsidio el desequilibrio económico derivado de las cargas producidas por el mantenimiento, cuidado y educación de los hijos.

La instauración del Subsidio Familiar, antes de finalizar la guerra, resulta muy significativa, ya que demuestra el cambio de las directrices ideológicas hasta entonces imperantes. A partir de ese momento los poderes públicos apostaron decididamente por incentivar la natalidad, medida necesaria en el escenario de la posguerra y coincidente con los postulados religiosos, promocionando y defendiendo la llamada “familia tradicional”⁵⁷. Esto queda patente si atendemos a los párrafos siguientes al primero del preámbulo de la Ley de 1938, ya analizado antes:

“En cumplimiento de la anterior misión ha de otorgarse al trabajador - sin perjuicio del salario justo y remunerador de su esfuerzo – la cantidad de bienes indispensables para que aunque su prole sea numerosa – y así lo exige la patria – no se rompa el equilibrio económico de su hogar y llegue a la miseria, *obligando a la madre a buscar en la fábrica o taller un salario con que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, apartándola de su función suprema e insustituible que es la de preparar sus hijos, arma y base de la Nación, en su doble aspecto espiritual y material.* / Para conseguir esta protección económica, se estima como el medio más hábil y eficaz y menos complicado y oneroso el Régimen de Subsidios Familiares, que la Declaración III del Fuero del Trabajo prometía y esta Ley cumple. / El principio de hermandad entre los hombres de España exige que el Régimen de Subsidios sea una Obra Nacional, y por ello se realiza con un sentido y un orden en los que impera la unidad. / Se establece con carácter obligatorio, se funda en el *principio de compensación*, en *desvincular del salario el subsidio*, en diluir los riesgos en una gran mutualidad nacional y en que el subsidio sea compensación de la carga familiar y esté en relación con su volumen, con lo que resultan más *amparadas las familias más numerosas*”⁵⁸.

En el segundo párrafo del preámbulo se observa que el legislador apostó por un concepto de “familia tradicional”, caracterizado por una clara división de roles: mientras al hombre se le confería la responsabilidad de trabajar fuera del hogar para obtener el sustento económico, la mujer habría de atender a las faenas domésticas y el cuidado de los hijos, que constituían su “ocupación natural”⁵⁹. La Declaración II.1 del

Opus cit., p. 130; y COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, M., “Las medidas de protección a la familia en el primer franquismo: el subsidio familiar”, en VV.AA., *Opus cit.*, p. 77 y 102].

⁵⁶ COLLANTES DE TERÁN DE LA HERA, M., “Las medidas de protección a la familia en el primer franquismo: el subsidio familiar”, en VV.AA., *opus cit.*, p. 79.

⁵⁷ RODRÍGUEZ CARDO, I.A., “El régimen obligatorio de subsidios familiares”. En GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *Opus cit.*, p. 132.

⁵⁸ La cursiva es mía.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 132. *Vid.* MONTOYA MELGAR, A., “Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España: la Guerra Civil”, en MARTÍN VALVERDE, A. y RODRÍGUEZ-SANUDO GUTIÉRREZ, F., *Contratos de trabajo y formación profesional. Consecuencias laborales y sociales de la integración de España en la*

Fuero del Trabajo ya encomendaba al Estado de “liberar” “a la mujer casada del taller y de la fábrica”⁶⁰, y el mismo José Antonio Girón de Velasco, ministro de Trabajo desde 1941 hasta 1957, también siguió esa línea al afirmar que “el retorno de las mujeres casadas a la vida familiar disminuye el paro, porque quedan libres sus puestos de trabajo”⁶¹. En todo caso, la consecución efectiva de este modelo familiar no se tradujo en una prohibición a la mujer de realizar actividades laborales o de acceder a los seguros sociales⁶², sino que se implementaron medidas promotoras a través de ventajas fiscales, entre otras.

Los dos últimos párrafos del preámbulo establecían las características de este seguro social, su carácter obligatorio⁶³ y de protección de todos los trabajadores por cuenta ajena, independientemente de su remuneración o clase de trabajo. El principio de hermandad (y la desvinculación entre el salario y el subsidio) exigía que este seguro fuese gestionado por el Estado, diluyendo los riesgos como una gran mutualidad nacional, realizándose con un sentido y orden en el que imperase la unidad. Sería gestionado por el INP mediante la Caja Nacional de Subsidios Familiares, estaba basado en un sistema financiero de reparto⁶⁴ y los recursos económicos provenían del Estado y de las cuotas que satisfacían los empresarios y los trabajadores⁶⁵.

Posteriormente, tras la promulgación e instauración de este subsidio, se realizó una progresiva intensificación de la protección familiar, que fue una de las líneas maestras de la política social franquista⁶⁶. Así, surgieron una multitud de normas de diferente calado con el fin de proteger y promocionar la “familia tradicional”, la mayoría destinadas a ampliar el ámbito de aplicación y a mejorar las prestaciones. Entre las más destacables se encuentran: ver anexo I.

Comunidad Europea, MTSS, Madrid, 1987, p. 59-67; y JORDANA DE POZAS, L., *Estudios sociales y de previsión*, Tomo II, Vol. 1, INP, Madrid, 1961, pgs. 262 y ss.

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 132.

⁶¹ MOLINERO, C., “La política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía”, *opus cit.*, p. 327. *Vid.* GIRÓN DE VELASCO, J.A., *Quince años de política social dirigida por Franco*, Ed. Herper, Valladolid, 1951, p. 59.

⁶² La mujer podía desempeñar un trabajo remunerado y ser beneficiaria de las prestaciones de los seguros sociales, si bien, había restricciones para las mujeres casadas (como la autorización del marido para trabajar). De todos modos, en el caso de realizar un trabajo, las mujeres no solamente podían, sino que debían, afiliarse a los correspondientes seguros sociales, por su carácter obligatorio [RODRÍGUEZ CARDO, I.A., “El régimen obligatorio de subsidios familiares”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *Opus cit.*, p. 134 y 135].

⁶³ La obligatoriedad era una característica común a todos los seguros sociales de carácter nacional franquistas.

⁶⁴ La tendencia franquista fue sustituir el sistema financiero de capitalización existente antes de la Guerra Civil por el de reparto en los diversos seguros sociales de carácter nacional. Conviene puntualizar que el sistema de reparto es más solidario, y es el utilizado actualmente en la Seguridad Social de nuestro país.

⁶⁵ UCELAY REPOLLES, M., *Previsión y seguros sociales*, Ed. Gráficas González, Madrid, 1955, p. 252.

⁶⁶ RODRÍGUEZ CARDO, I.A., “El régimen obligatorio de subsidios familiares”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *Opus cit.*, p. 141.

La heterogeneidad de todas estas medidas coincidentes en esencia en su propósito principal, justificaron su refundición. Ese fue el objetivo de la Ley 1/1962, de 14 de abril⁶⁷, que comprendía las anteriores normas y que pretendía crear un Régimen Laboral de Ayuda Familiar gestionado por el INP. Sin embargo, este Régimen no se constituyó porque la mencionada Ley fue suspendida por Decreto-Ley 2/1963, de 17 de enero. La razón de esta suspensión se debió a que en ese momento se estaba sometiendo a estudio la reestructuración general del sistema de seguros sociales y gestando la creación del Sistema de Seguridad Social. Carecía de sentido emprender una unificación parcial, cuando la tarea que en ese momento se pretendía llevar a cabo era mucho más ambiciosa: la elaboración de la Ley de Bases de la Seguridad Social, que se materializaría el 28 de diciembre de 1963⁶⁸.

4.1.2. VEJEZ, INVALIDEZ Y VIUDEDAD

El Régimen de Retiro Obrero⁶⁹ de 1919 será modificado⁷⁰ por Ley de 1 de septiembre de 1939⁷¹, de sustitución del régimen de capitalización en el Retiro Obrero por el de pensión fija y conversión de las Cajas Colaboradoras en Delegaciones del INP⁷². A partir de ese momento pasaría a llamarse Seguro Obligatorio de Vejez (SOV) o Subsidio de Vejez. Los seguros de 1919 y 1939 eran en esencia lo mismo: sistemas establecidos con carácter obligatorio para que los trabajadores mayores de 65 años económicamente débiles disfrutasen de un retiro suficiente para atender sus necesidades⁷³. Las modificaciones introducidas fueron las siguientes⁷⁴:

⁶⁷ B.O.E. de 16 de abril.

⁶⁸ RODRÍGUEZ CARDO, I.A., "El régimen obligatorio de subsidios familiares", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *Opus cit.*, p. 147.

⁶⁹ Creado por Real Decreto de 11 de marzo de 1919 (Gazeta de 12 de marzo); y desarrollado reglamentariamente por Real Decreto de 21 de enero de 1921 (Gazeta de 23 de enero), que incluía en su ámbito de aplicación a los trabajadores agrícolas.

⁷⁰ Ver nota al pie número 46 en este trabajo.

⁷¹ B.O.E. de 9 de septiembre. Desarrollado por Órdenes de 6 de octubre de 1939 (B.O.E. de 11 de octubre), de 2 de febrero de 1940 (B.O.E. de 8 de febrero) y de 3 de julio de 1940 (B.O.E. de 16 de julio).

⁷² "Por medio de la sustitución del régimen de retiro obrero se pretendía remediar el abandono en que se encontraban hasta entonces los ancianos cuando llegaba el ocaso de su vida" [Nota al pie 14 de CEINOS SUÁREZ, A., "Seguro obligatorio de vejez e invalidez", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *Opus cit.*, p. 222. Vid. MALDONADO MOLINA, J.A., *Génesis y evolución de la protección social por vejez en España*, MTAS, Madrid, p. 20; y preámbulo del Decreto de 18 de abril de 1947, regulador del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)].

⁷³ CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Los Seguros Sociales en España*, 7ª edición, Ed. Pueblo, Madrid, 1951, p. 65.

⁷⁴ CEINOS SUÁREZ, A., "Seguro obligatorio de vejez e invalidez", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 222.

1. Sustitución del sistema de capitalización por un sistema de reparto⁷⁵.
2. Exigencia de período de carencia que antes no existía.
3. Supresión de la cuota estatal del seguro de retiro obrero.
4. Fijación de cuotas patronales proporcionales a los salarios.

Viendo estas modificaciones, se perciben concomitancias con la actual Seguridad Social española, de la que podría considerarse un antecedente remoto.

Con todo, la cobertura obligatoria de la vejez quedaba circunscrita a los trabajadores por cuenta ajena⁷⁶, afiliados⁷⁷, entre los 16 y los 65 años y cuyas retribuciones no superasen las 6.000 pesetas anuales⁷⁸. La prestación sería recibida por aquéllos que hubiesen completado un período de carencia igual a 1800 días (5 años) de cotización previa y hubiesen cumplido 65 años.

⁷⁵ Como afirman ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., *opus cit.*, p. 419: en la financiación de cualquier sistema de seguridad social “la disyuntiva es entre un sistema de *capitalización*, en que cada generación soporta sus propios riesgos presentes y futuros, o uno de *reparto*, en la que cada generación soporta los suyos actuales y los actuales de generaciones pasadas (a cambio de que los suyos futuros sean soportados por generaciones futuras)”. El sistema de reparto se implantó por primera vez al crearse en 1929 el seguro de maternidad (cfr. UCELAY REPOLLES, M., *opus cit.*, p. 219) y continuó utilizándose luego a medida que fueron creándose los demás seguros obligatorios relativos a riesgos comunes (*ibíd.*, p. 252, 263, etc.). MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 75 y 76, justifica el cambio: “Antes, la prestación se formaba por capitalización individual, con lo cual era preciso un período extraordinario de años de cotización (más de veinte) para poder consolidar una peseta diaria de pensión desde los sesenta y cinco años (...) la línea técnica del sistema se varía por una política realista de inspiración eminentemente social: la prestación no se calcula por el capital acumulado por aquellas cotizaciones individuales por días de trabajo, sino por la necesidad media. El mínimo de subsistencia se considera fundamental a los que percibían ya aquellas pobres pensiones, a los trabajadores próximos a cumplir los sesenta y cinco años, cualquiera que fuese el número de cotizaciones acreditadas – aunque fuese una sola – y a los que en lo sucesivo figuren encuadrados en el nuevo sistema de Subsidio de Vejez y se coticen a su favor por un período mínimo de cinco años, se les reconoce una pensión vitalicia de tres pesetas diarias”. Pensión muy escasa, si tenemos en cuenta que el jornal de un simple obrero de aquella época era de seis o siete pesetas.

⁷⁶ En 1943, por Ley de 10 de febrero (B.O.E. 2 de marzo), que creó el régimen especial de los seguros sociales en la agricultura, extendió el régimen obligatorio de vejez a los trabajadores agrícolas, forestales y pecuarios [MARTINEZ GIRÓN, J., *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la seguridad social*, Ed. Paredes, Santiago de Compostela, 1990, p. 42].

⁷⁷ Obligación que debía cumplir el patrono, aunque si no lo hacía el trabajador podía solicitar su afiliación en el INP [CEINOS SUÁREZ, A., “Seguro obligatorio de vejez e invalidez”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 224]. Sobre esta cuestión, MARTINEZ GIRÓN, J., *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la seguridad social*, Ed. Paredes, Santiago de Compostela, 1990, p. 36,37 y 38, establece que existen tres etapas diferenciadas sobre la responsabilidad en caso de incumplimiento de afiliación: “la primera, que comprende de 1929 a 1941, es de confirmación de que dicha responsabilidad patronal era extensible al ámbito de todos los seguros obligatorios relativos a riesgos comunes, incluso aquellos cuya legislación reguladora callaba sobre el tema (...). En la segunda etapa, que abarca de 1942 a 1958, la jurisprudencia construyó la doctrina llamada de *compensación de culpas*, relativa a los seguros de vejez y enfermedad, que eximía de responsabilidad al empresario incumplidor cuando el obrero, pudiendo haberlo hecho, no hubiese instado su afiliación a los dos seguros citados [esto causó una enorme indefensión al trabajador: en caso de que el empresario no quisiese asegurarlo, si el trabajador no instaba su afiliación quedaba sin asegurar y la responsabilidad sobre la afiliación caería sobre él, y si la instaba era muy probable que fuese despedido inmediatamente. Con esta doctrina el trabajador se encontraba “atado”]. Finalmente, en la tercera etapa, esta doctrina fue definitivamente arrumbada por el Decreto 931/1959, de 4 junio, a cuyo tenor: *en caso de incumplimiento imputable a las empresas (...) de la obligación de afiliar a sus trabajadores, correrán a cargo de las mismas las prestaciones que pudieran corresponder a los productores no afiliados*”.

⁷⁸ Ampliada a partir de 1 de enero de 1942 a 9.000 pesetas anuales [CEINOS SUÁREZ, A., “Seguro obligatorio de vejez e invalidez”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 224].

La gestión era exclusiva del INP, y el subsidio era abonado directamente por este organismo, si bien se podía compatibilizar el cobro de esta prestación y la que correspondiese en caso haber estado el trabajador integrado en alguna mutualidad⁷⁹.

Este subsidio de vejez quedó integrado en 1947 en el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), cuya regulación se encuentra en el Decreto de 18 de abril de 1947⁸⁰.

El SOVI se enmarca en la etapa de 1945 a 1950, caracterizada por la propagación de una imagen nueva del país mediante la relegación de las elites de Falange, la eliminación de toda referencia al ideal fascista y a sus símbolos y la promulgación de una serie de Leyes Fundamentales como el Fuero de los Españoles (1945), la Ley de Referéndum (1945) y la Ley de Sucesión (1947). En el ámbito económico la década de los 40 y parte de la de los 50 se caracterizó por la penuria derivada de varios años de autarquía e intervencionismo estatal⁸¹. Es destacable también la impartición en nuestro país en 1946 de varias conferencias de lord William Beveridge, experto británico en previsión y seguridad social, preconizador de ésta así como del pleno empleo. Estos hechos muestran que la Dictadura estaba necesitada de gestos de acercamiento hacia las potencias ganadoras de la guerra y que, para ganar legitimidad exterior, trataba de dar sensación de normalidad en sus relaciones internacionales. También se deduce que los encargados de crear y gestionar la Previsión Social estaban al tanto de las experiencias foráneas y de las ideas sobre Previsión Social extendidas por Europa, a pesar del cierre intelectual de nuestras fronteras. En tercer lugar, se colige que en el interior del INP (organismo encargado de crear las leyes de los seguros sociales obligatorios de carácter nacional) soplaban nuevos vientos, menos falangistas y más internacionalistas, que los dominantes en la etapa anterior: se estaba asistiendo a un cambio de estilo dentro del Instituto⁸².

⁷⁹ BELTRÁN FLÓREZ, L., *Los seguros sociales*, Ed. MTAS, Barcelona, 1945, p. 85; y CEINOS SUÁREZ, A., "Seguro obligatorio de vejez e invalidez", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 224 y 225.

⁸⁰ B.O.E. de 5 de mayo. Desarrollado por Orden de 18 de abril de 1947 (B.O.E. de 20 de junio), a través de la cual se establecieron normas para su aplicación.

⁸¹ CEINOS SUÁREZ, A., "Seguro obligatorio de vejez e invalidez", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 219.

⁸² ÁLVAREZ ROSETE, A., "<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>". El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950", en CASTILLO S. Y RUFAZA R., *opus cit.*, p. 258 y 259. Según este autor, la evolución ideológica del Consejo de Administración del INP pasó por tres etapas entre 1938 y 1950: 1. De 1938 a mayo de 1941: etapa católico-social, las leyes se presentaban como aplicaciones legislativas directas de la doctrina social de la Iglesia Católica; 2. De mayo de 1941 (nombramiento de José Antonio Girón de Velasco como Ministro de Trabajo) a 1945: etapa falangista, las leyes creadas se presentaban como fruto exclusivo de la ideología nacional-sindicalista propia de Falange, evitando referirse a contribuciones de otras ideologías o estudios

Atendiendo al preámbulo del SOVI, el objetivo que se perseguía con su aprobación, según Ángeles Ceinos Suárez, era:

“perfeccionar el sistema *ampliando su ámbito protector* hasta llegar a un régimen definitivo que responda a un *completo amparo* de las situaciones adversas que impiden al trabajador, al tener definitivamente que cesar en su actividad laboral, obtener el jornal que es su único medio de subsistencia. Dichas situaciones son las que determinan el cumplimiento de una edad avanzada (sesenta y cinco años) que puede estimarse como de invalidez senil, y las ordinarias de vejez, como de vejez anticipada”⁸³.

La experiencia del Subsidio de Vejez de 1939 durante seis años de vigencia había puesto de manifiesto que era necesario ampliar su ámbito protector hasta llegar a ese perfeccionamiento del sistema⁸⁴. Sin embargo, pese a dicha declaración, el SOVI no introdujo cambios de gran calado en la protección de la vejez, ni siquiera modificó su cuantía. Simplemente se limitó a integrar las normas reguladoras del Subsidio de Vejez en el decreto regulador de dicho SOVI⁸⁵, por lo que en este aspecto no hay mucho más que explicar.

No se puede decir lo mismo en materia de invalidez, en la que se produjo una transformación importante, pues se implantó por primera vez en el ordenamiento jurídico español la cobertura específica de dicho riesgo en los casos que no tuvieran su origen en un accidente de trabajo o en una enfermedad profesional. La norma de 1947 que nos ocupa unió la regulación de la senilidad y la de la invalidez como situaciones susceptibles de ser protegidas. De hecho, como se puso de manifiesto en su preámbulo:

“como la senilidad y la invalidez pueden equipararse en sus efectos, la gran mayoría de las legislaciones no han considerado a esta última aisladamente, pues encuadra en el mismo sistema del Seguro de Vejez. Por ello parece procedente que la misma organización administrativa se recoja y aproveche para dar vida a este nuevo Seguro [el SOVI]⁸⁶, cuya implantación debe ser objeto de una preparación adecuada y de una aplicación progresiva”⁸⁷.

Además, con la implantación del régimen de invalidez se intentaba cerrar el ciclo que se inició primero con la creación del Seguro Obligatorio de Enfermedad (el

técnicos previos; 3. De 1945 (fin de la II Guerra Mundial) a 1950: etapa de equilibrio ideológico entre falangistas y católicos-sociales, buscando la legitimación exterior y adoptando una tendencia aperturista.

⁸³ CEINOS SUÁREZ, A., “Seguro obligatorio de vejez e invalidez”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 225.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 223, y preámbulo del Decreto de 18 de abril de 1947.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 223 y 224.

⁸⁶ Es decir: que la misma organización administrativa se utilizase para gestionar la vejez y la invalidez.

⁸⁷ CEINOS SUÁREZ, A., “Seguro obligatorio de vejez e invalidez”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 223, y preámbulo del Decreto de 18 de abril de 1947.

SOE) en 1942⁸⁸, y más tarde con el establecimiento del Seguro de Enfermedades Profesionales a principios de 1947⁸⁹.

La concesión de la pensión de invalidez llevaba aparejada el cumplimiento de una serie de requisitos que progresivamente ampliaron la cobertura⁹⁰.

La organización, gestión y administración del SOVI se atribuyó al INP, con algunas excepciones⁹¹. Para ello se creó, como parte integrante de dicho Instituto, la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez, la cual tenía atribuida la misma personalidad, responsabilidad y régimen que se reconocía a las demás Cajas Nacionales de seguros sociales del INP, y para que pudiera operar se transfirieron todos los fondos y bienes que tenía atribuido el subsidio de vejez, llevándose a cabo una separación completa de los restantes seguros sociales⁹². En caso de invalidez, a diferencia de la pensión de vejez, su cobro era “incompatible con las pensiones o subsidios que, por invalidez, jubilación o retiro se recibieran de Montepíos, exceptuados del Régimen general de Subsidio de Vejez”⁹³.

Posteriormente el Decreto de 29 de diciembre de 1948⁹⁴, simplificaba y unificaba los procedimientos de afiliación y de cotización de los Seguros Sociales obligatorios, ampliando el campo de aplicación de los de enfermedad, vejez e invalidez a los trabajadores españoles por cuenta ajena, tanto manuales como intelectuales, mayores de 14 años, ya fueran fijos, eventuales o a domicilio, cuyas rentas de trabajo no excedieran de 18.000 pesetas mensuales⁹⁵. En 1954, por Decreto de 8 de enero⁹⁶, este umbral de ingresos se amplió a 30.000 pesetas anuales.

Para terminar con este apartado, la última norma a tener especialmente en cuenta es el Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955⁹⁷ por el que se elevó la prestación del Seguro de Vejez e Invalidez y, lo que es realmente importante, se

⁸⁸ Instaurado a través de Ley de 14 de diciembre (B.O.E. de 27 de diciembre).

⁸⁹ Aprobado por Decreto de 10 de enero (B.O.E. de 21 de enero).

⁹⁰ CEINOS SUÁREZ, A., “Seguro obligatorio de vejez e invalidez”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 227

⁹¹ Los Montepíos exceptuados del Régimen de Retiro Obrero y del Subsidio de Vejez [Nota al pie 22 de *ibíd.*, p. 228].

⁹² *Ibíd.*, p. 228.

⁹³ *Ibíd.*, p. 228.

⁹⁴ B.O.E. de 18 de enero de 1949.

⁹⁵ También quedaron incluidos los productores autónomos agropecuarios en los términos establecidos por la legislación especial aplicable a esta rama de la producción y los súbditos hispanoamericanos, portugueses, filipinos y andorranos que ejerciesen actividades laborales en España, así como los súbditos de los restantes países cuando existiesen Tratados o Convenios sobre particular o una reciprocidad pactada o expresamente reconocida.

⁹⁶ B.O.E. de 28 de enero.

⁹⁷ B.O.E. de 23 de octubre.

amplió incorporando la contingencia de viudedad, de tal forma que esta norma es, en primer lugar, el germen de las actuales pensiones de viudedad por contingencias comunes y, en segundo lugar, con él quedaron unificados los seguros de vejez, invalidez y muerte por contingencias comunes⁹⁸.

Respecto a lo primero, y atendiendo al preámbulo de dicho decreto-ley:

“Transcurridos más de cinco años desde el último aumento concedido a los pensionistas del Subsidio de Vejez y teniendo en cuenta, de otra parte, la elevación que en dicho plazo han experimentado los salarios, así como el incremento sentido en el índice de carestía de la vida (...), se estima *necesario y de justicia elevar la cuantía* del Subsidio de Vejez e Invalidez, estableciendo, una diferencia a favor de aquellos trabajadores que al llegar el momento de su jubilación no disfrutaban de los beneficios que conceden las Mutualidades y Montepíos Laborales”.

Y es que, siguiendo con el preámbulo, “la política social del Nuevo Estado otorga a los trabajadores industriales pensiones de jubilación por la Mutualidad o Montepío Laboral respectivo, de cuyo beneficio no disfrutaban los trabajadores agrícolas”. Por lo que:

“Para compensar el aumento que suponen las nuevas prestaciones se establecen nuevos tipos de cotización patronal, dejando subsistente, por el contrario, la cuota obrera en la Rama General y elevando la del productor agropecuario, por considerarse insuficiente la que actualmente abonan y, además, porque estos últimos son quienes van a recibir, en su mayor parte, las nuevas mejoras que se implantan”.

Respecto a la incorporación de la contingencia por viudedad, el preámbulo también exponía que era “oportuno subsanar cuando antes una sentida necesidad, estableciendo pensiones de viudedad a favor de las viudas de trabajadores que ya vinieran percibiendo el Subsidio de Vejez o Invalidez”⁹⁹, de tal forma que ordenó a la Caja Nacional del Seguro de Vejez e Invalidez del INP que concediese con cargo a sus fondos una prestación a las viudas de los trabajadores beneficiarios del SOVI o de aquellos que hubieran tenido derecho a él, siempre que reuniesen ciertas condiciones¹⁰⁰ (art. 3).

⁹⁸ QUINTERO LIMA, M.G., *La Seguridad Social en España. Evolución histórica*, Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en línea: ocw.uc3m.es/derecho-social-e-internacional-privado/derecho-de-la-seguridad-social/lecturas/evolucionhistorica.pdf.

⁹⁹ Nótese que en caso de viudedad sólo protegería a las mujeres. Esto era propio del franquismo, que trató de promocionar la inactividad laboral de las mujeres (ver apartado 4.1.1 sobre cargas familiares en este trabajo), y por tanto el Estado habría de protegerlas cuando quedasen desamparadas tras el fallecimiento de su marido.

¹⁰⁰ En el art. 3 se enumeran esas condiciones: “a) Haber cumplido sesenta y cinco años de edad o encontrarse totalmente incapacitado para todo trabajo. b) Que no tenga derecho al Seguro de Vejez o de Invalidez. c) Que hubiese contraído matrimonio, por lo menos, con diez años de antelación a la fecha del fallecimiento del causante. d) Que hasta la fecha del fallecimiento del esposo hubiera convivido el

Finalmente, el régimen del SOVI se derogó con la puesta en marcha del sistema de Seguridad Social mediante la Ley de Seguridad Social de 1966¹⁰¹, fruto del requerimiento de un texto articulado por parte de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963¹⁰², quedando sometido a reglas de carácter transitorio¹⁰³.

4.1.3. ENFERMEDAD COMÚN Y MATERNIDAD

Las contingencias de enfermedad común, accidente no laboral y maternidad se protegieron con el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), instaurado por Ley de 14 de diciembre de 1942¹⁰⁴, tras una década de debate. Ya en 1932 una Orden había encargado al INP la preparación de un proyecto de régimen de seguro de enfermedad para dar cumplimiento al art. 46 de la Constitución de la II República, que demandaba la implantación de dicho seguro, pero fue el gobierno franquista el que lo creó en 1942, manteniéndose en vigor, con las pertinentes reformas, hasta la promulgación de la legislación general de Seguridad Social en 1966. Fue sin duda el más polémico por las luchas existentes entre los interesados en su promulgación y los que estaban en contra.

El proceso de creación de este seguro es el mejor ejemplo de cómo se conducía el primer franquismo en el ámbito de la Previsión Social:

“El avance de los seguros sociales en España y la evolución del Instituto Nacional de Previsión (INP) entre 1938 y 1950 son procesos que se entrecruzan sobre el escenario de una dictadura franquista en vías de institucionalización. (...) En general, los seguros sociales creados entre 1936 y 1950 habían sido preparados tiempo atrás por el INP, pero se legisló con las prisas de los años cuarenta por la necesidad de Falange de ganar poder dentro del franquismo y como resultado de la lucha política con el catolicismo-social”¹⁰⁵.

matrimonio, y, en caso de separación, sólo se concederá la prestación cuando no se hubiese producido por culpa de la mujer [aquí queda reflejado un típico caso de discriminación por género del franquismo, donde la mujer se consideraba y estaba en una posición inferior respecto al hombre]”.

¹⁰¹ Decreto 907/1966, de 21 de abril (B.O.E. de 22 de abril), que entró en vigor el 1 de enero de 1967.

¹⁰² Ley 193/1963, de 28 de diciembre (B.O.E. de 30 de diciembre).

¹⁰³ CEINOS SUÁREZ, A., “Seguro obligatorio de vejez e invalidez”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 231.

¹⁰⁴ B.O.E. de 27 de diciembre. Desarrollado reglamentariamente por Decreto de 11 de noviembre de 1943 (B.O.E. de 28 de noviembre).

¹⁰⁵ ÁLVAREZ ROSETE, A., “<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO S. Y RUFAZA R., *opus cit.*, p. 235.

Luis Jordana de Pozas¹⁰⁶ describió el SOE como un seguro “preparado con calma, ejecutado con prisa”¹⁰⁷. La lucha entre los dos sectores enfrentados (falangista y católico-social) se hizo evidente en el INP, institución responsable de la gestión de la Previsión Social¹⁰⁸. Desde el inicio de la Dictadura y hasta la entrada en mayo de 1941 de José Antonio Girón de Velasco como Ministro de Trabajo, el consejo de administración del INP estuvo conformado por una mayoría de miembros de corte católico-social, que seguían una política de continuidad en las personas y en las orientaciones respecto a etapas previas, incluso a la republicana¹⁰⁹. Sin embargo, la entrada de Girón en el Ministerio provocó un cambio radical, siendo “colonizado” el consejo de administración por una mayoría de falangistas que querían hacerse con el control de la Previsión Social y monopolizar la política social del régimen¹¹⁰. Este desembarco de Falange fue seguido inmediatamente de una campaña de crítica a la tradicional gestión del Instituto, de desprestigio de sus funcionarios, de usurpación de la paternidad de las leyes y proyectos sociales (que se atribuían en exclusiva los falangistas aunque habían sido diseñados por otros tiempo atrás) y de politización (el Instituto perdió su estado de entidad autónoma y apolítica, siendo cercenado progresivamente por el Ministerio de Trabajo, dependiendo cada vez más de éste). El proceso culminó con la autodesignación del ministro Girón como presidente del INP para controlar lo que consideraba “un instrumento muy útil en la lucha política por el control del poder del régimen”¹¹¹.

Sin embargo, a pesar de la campaña de acoso al Instituto y a sus tradicionales gestores, el falangismo no llegó a hacerse con el control total y definitivo del INP. Esto ocurrió esencialmente por tres razones:

1. La razón principal fue de índole externa: el cambio de suerte del fascismo y del nazismo en Europa desde finales de 1942. Este hecho aceleró la

¹⁰⁶ Funcionario del INP de ideología católico-social, que trabajó en el mismo desde la II República hasta bien entrada la dictadura e incluso llegó a ser delegado general del Instituto a finales de 1950 y principios de 1960.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 235. Vid. JORDANA DE POZAS, L., *Características del Seguro Español de Enfermedad*, Publicaciones del INP, Madrid, núm. 587, 1944.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 261.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 245. El carácter católico-social quedó patente con la creación del Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares en 1938 (ver apartado 3.1 sobre cargas familiares en este trabajo).

¹¹⁰ Las causas de esta intención por parte de Falange fueron dos: 1) Interés por ganarse al pueblo, haciéndole ver que era Falange y la Organización Sindical la que se preocupaba por los intereses de los trabajadores y de su protección. 2) En 1941 Falange estaba dividida internamente entre la autodenominada “Falange auténtica”, que reivindicaba la Revolución Nacional Sindicalista ante todo, y los falangistas “acomodaticios”, que abandonaron la ideología original y siguieron las directrices de Franco. Esta división reflejaba su debilidad interna y, por consiguiente, su retroceso en los núcleos de poder del franquismo, por lo que trataron de revertir esta situación pasando a la acción y controlando todo lo relativo a la política social y a las relaciones laborales [*Ibíd.*, p. 248, 249 y 250].

¹¹¹ *Ibíd.*, p. 251.

“desfascistización” de Falange y acabó frenando la estrategia de esta organización y de Girón. Con la derrota del nazismo y el fascismo, el franquismo se aprestó a ofrecer una imagen menos fascista y más aceptable para las potencias democráticas vencedoras¹¹². En este momento, las propuestas del resto de familias del régimen encontraron mayor respaldo. Fue la hora, en especial, de la Iglesia y de los grupos católicos, que vislumbraron su oportunidad de asalto al poder. Este giro político tuvo también su reflejo en el INP¹¹³: la derrota de las potencias del Eje precipitó definitivamente la crisis ministerial de 1945 y se abrió una nueva andadura del INP¹¹⁴.

2. La ausencia de falangistas con conocimientos suficientes para poner en marcha un sistema de seguros sociales. La gente capaz eran Jordana de Pozas y el resto de los técnicos del Instituto a los que tanto criticaba Girón.
3. La poderosa identidad corporativa de estos funcionarios del INP. Es cierto que Girón de Velasco puso a falangistas en los puestos del consejo de administración, puestos que eran políticos, por designación. Sin embargo, al Instituto se accedía por oposición, y los funcionarios del INP habían llegado a construir un espíritu fuerte y resistente.

En este contexto¹¹⁵ se instauró el SOE y respecto a éste:

“la propaganda de Falange se aprestó a presentar las iniciativas de previsión social creadas durante esta etapa como fruto exclusivo de la ideología falangista y evitó referirse a la contribución de otras ideologías o estudios técnicos elaborados en etapas previas sin los cuales no hubiese sido posible la puesta en marcha de los seguros sociales. Es esto claro respecto al SOE, (...) <<ejecutado con prisa>> por orden de Girón, aunque había sido preparado tiempo atrás por los católicos y funcionarios del INP”¹¹⁶.

Su escueto preámbulo lo presenta únicamente como muestra de “la amplitud y generosidad propia de nuestra *Revolución Nacionalsindicalista*”. Si bien, cuando el

¹¹² Se redujo la parafernalia fascista, se instituyeron las Cortes en 1943, se dulcificó la retórica beligerante a la par que se intensificaba el lenguaje paternalista del régimen, se utilizó en menor medida la movilización de la población española como instrumento político.

¹¹³ El INP es un “organismo que ha sido reformado necesariamente por el Poder público para adaptarlo constantemente al espíritu que anima la acción política del Estado” [MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 78].

¹¹⁴ Señala Arturo Álvarez Rosete que “desde 1945, se forjó un nuevo equilibrio de fuerzas en el consejo de administración, aunque resultó en el anquilosamiento de su capacidad operativa. / Finalmente la década convulsa de 1940 se cerró para el INP con los cambios organizativos de 1950 que buscaron insertar ciertos principios de administración propios de una concepción moderna y democrática de la gestión pública en un sistema político autoritario y sin visos de cambio” [ÁLVAREZ ROSETE, A., “<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO S. Y RUFAZA R., *opus cit.*, p. 262].

¹¹⁵ Expuesto de manera excelsa por ÁLVAREZ ROSETE, A. en *Ibíd.* con gran cantidad de información y multitud de ejemplos.

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 256.

poder de Falange queda reducido, a favor principalmente de la Iglesia y de sus grupos católicos, el SOE se presentó como una realización basada en el *espíritu cristiano* que imbuía al franquismo¹¹⁷.

Pero no sólo en el interior del INP surgió la polémica, sino que su implantación topó con la oposición de los intereses corporativos médicos y de los potenciales usuarios, sobre todo en las regiones con zonas urbanas e industrializadas, como Cataluña, dónde existía ya un sistema de mutuas privadas menos costosas para los propios trabajadores¹¹⁸. Además, “el Seguro de Enfermedad ofrecía también dificultades de implantación por la falta de adecuadas instalaciones sanitarias estratégicamente distribuidas en todo el territorio nacional”¹¹⁹.

Este seguro tenía como finalidad la prestación de asistencia sanitaria (médica, hospitalaria y farmacéutica) en casos de enfermedad [común] y maternidad; la indemnización económica (porcentaje de la base de cotización) por la pérdida de la retribución derivada de los riesgos anteriores; y la indemnización por gastos funerarios al fallecer los asegurados.

Debían quedar asegurados todos los productores “económicamente débiles”, esto era, trabajadores cuyas rentas de trabajo no excediesen de 9.000 pesetas por año¹²⁰ y los manuales en todo caso, cobrasen lo que cobrasen. El seguro era obligatorio tanto para los asalariados como para los productores autónomos, quedando incluidos los trabajadores domésticos¹²¹ y excluidos los funcionarios públicos. Eran beneficiarios del seguro los asegurados y los familiares que viviesen a sus expensas¹²².

¹¹⁷ JORDANA DE POZAS, L., *Estudios sociales y de previsión*, Tomo II, Vol. 1, INP, Madrid, 1961, p. 345.

¹¹⁸ Nota al pie 14 de PONS PONS, J., “El Seguro Obligatorio de Enfermedad y la gestión de las entidades colaboradoras (1942-1963)”, en *actas del IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica* (Murcia, 9, 10, 11 y 12 de septiembre de 2008), p. 7 a 9. Disponible en línea: www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB3/El%20seguro%20obligatorio.pdf. Vid. MOLINERO, C., *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*. Ed. Cátedra, Madrid, 2005, p. 123. Según esta última autora: “En el caso de Estados Unidos, John E. Murray (2007) defiende que los trabajadores norteamericanos rechazaron planes obligatorios de seguro de enfermedad porque estaban satisfechos con los planes privados existentes. La diferencia en el caso español sería que por encima de estos intereses se sobrepuso los intereses de la política social del franquismo que recurría a la extensión del seguro social como parte de la política propagandística del régimen y de su carácter populista. El discurso social franquista tenía como objetivo, ya se ha dicho, alimentar el mito de la madre-patria que protege a todos sus miembros”.

¹¹⁹ MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 78.

¹²⁰ Cantidad que se elevó a 12.000 pesetas por Orden de 9 de marzo de 1948 y a 18.000 pesetas por Decreto de 1 de julio de 1949.

¹²¹ Fue esta la primera vez que los trabajadores del servicio doméstico se incluyeron en un seguro social.

¹²² A efectos de este seguro eran “los cónyuges, ascendientes, descendientes y hermanos menores de dieciocho años e incapacitados de una manera permanente para el trabajo”.

En cuanto a las prestaciones: la asistencia médica y farmacéutica se daba por un plazo máximo de 26 semanas anuales para el asegurado y de 13 para sus familiares; los servicios de hospitalización podían llegar hasta un límite de 12 semanas anuales para el asegurado y de 6 para sus familiares, pudiendo prorrogarse en algunos casos mediante acuerdo del INP; la indemnización por pérdida de salario consistía en el 50 % de éste; y la indemnización en caso de fallecimiento era de 20 días de salario. La duración limitada de las prestaciones inducía al enfermo a reincorporarse al trabajo, con independencia de que su curación fuese completa¹²³. El asegurado no tenía derecho a dichas prestaciones hasta que hubiesen transcurrido seis meses desde su afiliación al mismo (éste es el período de carencia). Posteriormente, en 1948, por Decreto de 23 de diciembre¹²⁴, se unificaron los procedimientos de afiliación y cotización para este seguro junto con el de vejez e invalidez y el de subsidios familiares.

Mención especial merece la protección por maternidad. En el SOE también se incluía, en principio, el seguro de maternidad (y pretendía su unificación¹²⁵ en su Disposición Transitoria 2ª), que, sin embargo, seguiría rigiéndose por sus normas propias hasta su integración en aquél por Decreto de 9 de junio de 1948¹²⁶. Antes, desde el inicio de la dictadura hasta 1943 la norma que lo regulaba era el Real Decreto de 29 de enero de 1930¹²⁷, por lo que vemos que era un seguro implantado antes del franquismo¹²⁸. En 1943, por Decreto de 11 de noviembre¹²⁹, se aprobó un nuevo reglamento¹³⁰, fruto del afán falangista por crear normas a las que autoatribuirse su realización¹³¹, quedando el mismo integrado en 1948 en el SOE, indicando que las mujeres beneficiarias recibirían la oportuna asistencia facultativa en los períodos de

¹²³ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIOLOGÍA, *Evolución Histórica de la Política Social en España. Del Franquismo a los gobiernos del Partido Popular*, p. 3. Disponible en línea: www.fes-web.org/archivos/congresos/congreso_10/grupos-trabajo/ponencias/642.pdf.

¹²⁴ B.O.E. de 18 de enero de 1949.

¹²⁵ Esta unificación ya fuera pretendida en 1932 por Orden de 10 de mayo, que encargó al INP el estudio de la unificación de los seguros de vejez, muerte e invalidez y los de enfermedad y maternidad. Lo veremos en el apartado 5 de este trabajo.

¹²⁶ B.O.E. de 27 de julio.

¹²⁷ Gazeta de 1 de febrero.

¹²⁸ Concretamente fue implantado por Real Decreto-ley de 22 de marzo de 1929 (Gazeta de 24 de marzo), empezando a regir el 1 de octubre de 1931. En aquél reglamento quedaban aseguradas obligatoriamente todas las mujeres de edad comprendida entre los 16 y los 50 años afiliadas al Retiro Obrero (sustituido por el Subsidio de Vejez franquista el 1 de septiembre de 1939) según sus requisitos. Las aseguradas tenían derecho a asistencia sanitaria gratuita, a la utilización gratuita de las obras de protección a la maternidad y a la infancia y a una indemnización por razón de descanso.

¹²⁹ B.O.E. de 28 de noviembre.

¹³⁰ ya por Ley de 18 de junio de 1942¹³⁰ se extendió el seguro de maternidad a las esposas de los trabajadores afiliados al subsidio familiar y a las obreras inscritas en este subsidio que no estuvieran aseguradas en el seguro de maternidad por cobrar salarios superiores al límite fijado para éste, y se encargó al INP la preparación del nuevo reglamento de 1943.

¹³¹ ÁLVAREZ ROSETE, A., "<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950", en CASTILLO S. Y RUFAZA R., *opus cit.*, p. 256.

gestación, puerperio y parto, asistiéndoles también el derecho a la utilización gratuita de las instalaciones de protección a la maternidad y a la infancia, y una indemnización del 60 % de la retribución diaria de la trabajadora. Dicha prestación se percibiría durante los períodos de descanso voluntario y obligatorio, entendiéndose por voluntario el que sin prescripción médica disfrutase la trabajadora inmediatamente después del parto con un tiempo máximo de 6 semanas, y por obligatorio el impuesto por el facultativo, con este mismo límite temporal.

Por último, otro aspecto muy polémico fue el de la gestión de este Seguro de Enfermedad. Aunque la Ley de 14 de diciembre de 1942 atribuía su gestión al INP, lo cierto es que el gobierno de Franco buscó finalmente la colaboración privada¹³². Fue la situación de autarquía en el primer franquismo, donde la precariedad era evidente¹³³, junto con la existencia de gran número de experiencias previas de seguro de enfermedad en manos privadas¹³⁴, lo que impulsó a actuar de esa forma¹³⁵. Por eso mediante Decreto de 2 de marzo de 1944¹³⁶ se estableció un régimen de concierto del INP con entidades privadas: Mutualidades y Montepíos, Cajas de Empresas, compañías mercantiles de seguros e igualatorios médicos (asociaciones de médicos). En la práctica, este seguro sólo pudo organizarse y aplicarse gracias a los conciertos con empresas y sociedades privadas, y necesitó de esas instituciones¹³⁷, de las que

¹³² “Mientras que el régimen a través de la propaganda difunde la idea de crear un sistema universal de seguro de enfermedad, la realidad es que se basará en un sistema de cotización laboral [como hemos visto]. Incluso para establecer este sistema se encuentra con una escasa capacidad financiera en una economía en plena autarquía. Por ello, el gobierno recurrirá a la gestión privada...” [PONS PONS, J., *opus cit.*, p. 18].

¹³³ la puesta en marcha del SOE estuvo plagada de dificultades, dado que era una acción de gran envergadura, basada sobre una infraestructura sanitaria que era escasa y obsoleta, donde los afiliados tenían derecho a una asistencia muy restringida (atención primaria, medicación gratuita de una lista cerrada y hospitalización temporal).

¹³⁴ Las mutuas patronales más antiguas habían creado antes de la Guerra Civil una infraestructura asistencial basada en una red de médicos locales y practicantes en empresas, dispensarios en las principales concentraciones urbanas y clínicas para accidentados.

¹³⁵ “Aunque España pretendió el paso de un sistema de Previsión Social bismarckiano que cubría exclusivamente a los obreros industriales a un sistema anglosajón de universalidad de la seguridad social se encuentra con múltiples problemas (García Padilla, 1990: 402). No tenía capacidad económica para generar la infraestructura necesaria para cubrir estatalmente los seguros sociales que en estos momentos se gestionaban en gran parte por entidades privadas. Por ello al menos en los primeros años del franquismo se debió contar con estas instituciones, entre ellas y principalmente con las mutualidades patronales” [PONS PONS, J., *opus cit.*, p. 8].

¹³⁶ B.O.E. de 16 de marzo. La Orden del Ministerio de Trabajo de 8 de marzo de 1944 dictó las normas para la ejecución de ese decreto.

¹³⁷ PONS PONS, J., *opus cit.*, p. 8 y 9. Por otra parte, no sólo se necesitó de las Mutualidades y Montepíos para este seguro, sino que durante toda la etapa de seguros sociales fueron necesarias para complementar las bajas prestaciones que otorgaban los Seguros Sociales obligatorios de carácter nacional, sobre todo en contingencias de accidente de trabajo, vejez, viudedad o, siguiendo en la línea del S.O.E., asistencia en caso de enfermedad crónica (que excede en el tiempo al período otorgado por el S.O.E.). Ello es lo que se conocía como “seguros sociales obligatorios de carácter mutualista profesional”. Las citadas entidades tenían su justificación legal en la Ley de 6 de diciembre de 1941, de mutualidades (B.O.E. de 16 de diciembre), y posteriormente en el Decreto de 10 de agosto de 1954, por el que se dictan normas reguladoras del Mutualismo Laboral (B.O.E. de 13 de septiembre). [MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 80].

los funcionarios del INP no eran partidarios porque la duplicación de funciones, el derroche de recursos innecesario (que tenía como fin el menoscabo de la obra del Instituto durante el control falangista del mismo) y evidentemente por una pérdida de poder para ellos¹³⁸.

4.1.4. CONTINGENCIAS PROFESIONALES: ACCIDENTE DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL

En cuanto a la protección por accidente de trabajo, se mantuvo vigente la legislación aplicada en la II República hasta bien entrado el régimen (en 1956 se unifican los diferentes seguros relativos a esta materia en un único texto refundido). Las dos normas principales se mantuvieron con escasas variaciones¹³⁹: el Decreto de 12 de junio de 1931, por el que se aprueban las bases para la aplicación a la agricultura de la Ley de accidentes de trabajo¹⁴⁰, y el Decreto de 8 de octubre de 1932, por el que se aprueba el Texto refundido sobre accidentes de trabajo¹⁴¹.

La primera conformaba el seguro de accidentes de trabajo en la agricultura y seguía en esencia la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 ("Ley Dato"). El Decreto de 1931 mantenía el *aseguramiento voluntario* del riesgo de accidente estableciendo la protección al trabajador, su derecho a asistencia médica y farmacéutica, a percibir una indemnización económica a tanto alzado en caso de inutilidad temporal o permanente para el trabajo y, en caso de fallecimiento del mismo, el abono de los gastos del sepelio junto con indemnizaciones a la viuda u otros derecho-habientes del fallecido. Se establecía protección para los obreros que trabajaban habitualmente, fuera de su domicilio y por cuenta ajena, excluyendo a los criados que se dedicaban exclusivamente a un servicio personal de su patrono, y la responsabilidad empresarial era objetiva, incluso si se tratase de imprudencia profesional del trabajador, de tal forma que los gastos por esa protección corrían a cargo del empresario o de la compañía aseguradora con quien dicho patrono hubiese concertado la protección¹⁴².

¹³⁸ ÁLVAREZ ROSETE, A., "<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>". El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950", en CASTILLO S. Y RUFAZA R., *opus cit.*, p. 256.

¹³⁹ PONS, J., "La gestión patronal del seguro de accidentes de trabajo durante el franquismo (1940-1975)", *Revista de historia industrial*, núm. 45, Universitat de Barcelona, 2011, p. 112. Disponible en línea: www.publicacions.ub.edu/ver_indice.asp?archivo=07435.pdf.

¹⁴⁰ Gazeta de 13 de junio. Completado por el Reglamento aprobado por Decreto de 25 de agosto de 1931 (Gazeta de 30 de agosto).

¹⁴¹ Gazeta de 12 de octubre.

¹⁴² Aún así se contemplaba en este Decreto la creación de un Fondo de Garantía en el INP para asegurar las situaciones de incumplimiento patronal bien a través de una mutualidad o de una compañía de

El establecimiento de estas garantías para la eficacia de la protección, que básicamente se sustentaron en mutualidades y compañías de seguros¹⁴³, fue novedoso con respecto a la Ley Dato, y alcanzaría una enorme magnitud durante el franquismo con las Mutualidades Laborales, que complementarían las habitualmente bajas prestaciones de los seguros sociales gestionados por el Estado (principalmente mediante el INP)¹⁴⁴. Este Decreto fue esencial en el desarrollo de la Previsión Social pues entre las décadas de 1930 y 1950 prácticamente la mitad de la población activa eran trabajadores agrícolas¹⁴⁵.

El segundo Decreto citado, el de 8 de octubre de 1932, conformaba el seguro de accidentes de trabajo en la industria. Esta norma era un texto refundido y refería expresamente su vocación de ser aplicada a todos los sectores, pero eso no se logró: a pesar de que su art. 7 señalaba dentro del ámbito de aplicación cualquier actividad tanto industrial como agrícola, lo cierto es que se refería únicamente a actividades agrícolas calificadas como “gran agricultura”¹⁴⁶, excluyendo a la “pequeña agricultura”, que tenía la mayoría de los siniestros del campo, para la cual su norma de aplicación siguió siendo el Decreto de 1931 visto anteriormente.

Pese a estas limitaciones en su aplicación, este Decreto incorporaba mejoras sobre la protección que estaba prevista en la normativa anterior. Así, amplió los supuestos de protección y elevó las cuantías de las indemnizaciones de incapacidad y fallecimiento, incluido un suplemento adicional en caso de que el trabajador necesitase la asistencia constante de otra persona debido a esa incapacidad, sustituyendo el pago de una cantidad a tanto alzado por el abono periódico de una renta, cuya cuantía se concretaba en esta norma señalando su carácter vitalicio en caso de fallecimiento o incapacidad permanente del accidentado¹⁴⁷. Este nuevo sistema supuso un cambio de gran relevancia que sería el más utilizado en el futuro, y que se mantendría hasta la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963.

seguros, estableciendo también cautelas a fin de asegurar la liquidez de esos fondos [REGA RODRÍGUEZ, A.L., “La Ley de accidentes de trabajo de 8 de octubre de 1932”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 124].

¹⁴³ De hecho la norma incitaba a la protección de esos riesgos mediante esos medios, al exponer Ana Luisa Rega Rodríguez que: “el sistema trata de alcanzar eficacia y por ello establece una responsabilidad directa del patrono cuando este no establezca un mecanismo de seguro” [*Ibíd.*, p. 124].

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 122 a 124.

¹⁴⁵ Tabla 4 de DÍAZ GIJÓN, J.R. et al., *opus cit.*, p. 201.

¹⁴⁶ “las explotaciones agrícolas, forestales y pecuarias, siempre que se encuentren en cualquiera de los siguientes casos: a) Que empleen constantemente a más de seis obreros; b) Que hagan uso de máquinas agrícolas movidas por motores inanimados” (art. 7.5).

¹⁴⁷ REGA RODRÍGUEZ, A.L., “La Ley de accidentes de trabajo de 8 de octubre de 1932”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 126 y 127.

Pero sin duda la aportación verdaderamente novedosa de este Decreto de 1932 fue el establecimiento de un seguro obligatorio, de tal forma que existía la obligación patronal de asegurar a sus obreros del riesgo de accidente. Esto fue un cambio trascendental: a partir de ese momento y hasta nuestros días esta obligatoriedad siguió vigente no sólo para la contingencia de accidente de trabajo sino para todas las existentes. Para garantizar la eficacia en el aseguramiento se creó la Caja Nacional de Accidentes de Trabajo¹⁴⁸, controlada por el INP, que funcionaba como entidad financiera en la que se depositaban las aportaciones de los patronos al seguro, como entidad aseguradora, si bien el patrono podía (y de hecho fue lo habitual) realizar el aseguramiento con una mutualidad patronal o una sociedad de seguros, y como entidad garantizadora de la eficacia de las prestaciones reconocidas en la norma de 1932¹⁴⁹.

Vigente el régimen franquista, se generaron multitud de normas que afectaron a ese Decreto de 1932 (la mayoría de carácter sectorial), entre las que se deben destacar la Ley de 8 de mayo de 1942¹⁵⁰, por la que se creó el reaseguro obligatorio de accidentes de trabajo, que no era más que un incremento en la cotización ya que la anterior resultaba insuficiente para hacer frente a todos los gastos de dicho seguro; y el Decreto de 29 de septiembre de 1943¹⁵¹, por el que se aumentaron las prestaciones a cargo del Seguro obligatorio de accidentes de trabajo.

Sin embargo el Decreto de 8 de octubre de 1932 fracasó en su intento de establecer un sistema de protección unificado aplicable a todos los sectores, generando posteriores normas de carácter sectorial. Habría que esperar a la reforma del año 1956, tras el abandono de la autarquía, para que, junto con la derogación de estas normas republicanas, se refundiese la prolija normativa existente y se unificase la regulación aplicable a los tres regímenes existentes hasta ese momento: agricultura, industria y mar¹⁵².

Mediante Ley de 22 de diciembre de 1955¹⁵³, se unificó el Seguro de Accidentes en la agricultura con el de la industria y se ordenó la refundición de la legislación de accidentes de trabajo, que daría origen al Texto Refundido de la

¹⁴⁸ Por Decreto de 22 de febrero de 1932.

¹⁴⁹ REGA RODRÍGUEZ, A.L., "La Ley de accidentes de trabajo de 8 de octubre de 1932", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 127.

¹⁵⁰ B.O.E. de 20 de mayo.

¹⁵¹ B.O.E. de 27 de octubre.

¹⁵² REGA RODRÍGUEZ, A.L., "La Ley de accidentes de trabajo de 8 de octubre de 1932", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 128.

¹⁵³ B.O.E. de 25 de diciembre.

legislación de accidente de trabajo por Decreto de 22 de junio de 1956¹⁵⁴, el cual mejoró las prestaciones para casos de invalidez, muerte y supervivencia del Texto Refundido de 1932. Las principales novedades que la Ley de 1955 aportó fueron las siguientes¹⁵⁵:

- Rompió con la desigualdad histórica entre los trabajadores del campo y los de la industria, al establecer que (artículo 1):

“A partir del 1º de abril de 1956, se aplicarán a todos los trabajadores agrícolas a efectos de relación de los accidentes laborales las mismas disposiciones que rigen para la relación de los accidentes de trabajo en la industria”.

- Advirtió la necesidad de (preámbulo):

“Establecer una nueva forma de reparación de las lesiones, que sin originar incapacidad permanente, ni siquiera parcial, requieren ser indemnizadas con arreglo a un criterio de valoración esencialmente humano y no puramente económico cuando dejen como secuela mutilación o deformación”.

Se trató de lo que hoy conocemos como *lesiones permanentes no invalidantes*, y así lo hizo (preámbulo y art. 3):

“De conformidad con el principio de protección familiar en que se inspiran la demás prestaciones de la seguridad social que establece el reconocimiento de este factor a los efectos del abono, en su caso, de las pensiones correspondientes”.

Remitiendo para su cuantificación a un reglamento pendiente en su momento de aprobar, que sería el Texto Refundido de 1956, delimitando los supuestos de lesiones definitivas no constitutivas de incapacidad y fijando las indemnizaciones en su anexo.

- Se revisaron los porcentajes de las prestaciones de incapacidad temporal, invalidez permanente en sus distintos grados y supervivencia.
- Se revisó el concepto de salario base, de vital importancia tanto para el pago de las primas, como para el cálculo de las prestaciones.

Sin embargo, el Texto Refundido de 1956 tuvo un corto recorrido temporal. En el período previo y posterior a la refundición adquirieron especial relevancia los continuos intentos de unificación de los seguros sociales (los veremos posteriormente en el apartado 4 de este trabajo) hasta la promulgación de la Ley de Bases de 1963 conformadora del sistema de Seguridad Social¹⁵⁶. Con la puesta en marcha de este nuevo sistema, la regulación de accidentes de accidentes de trabajo continuó su

¹⁵⁴ B.O.E. de 15 de julio.

¹⁵⁵ TORTUERO PLAZA, J.L., “El texto refundido de accidentes de trabajo de 1956 y la formación del sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 235 y 236. Vid. DE LA VILLA GIL, L. y DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*, 1ª edición, Ed. Aranzadi, p. 122.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 237.

vigencia pero perdiendo su independencia, en las condiciones dispuestas por el nuevo marco legal¹⁵⁷.

En cuanto a la protección de la enfermedad profesional, la primera norma franquista¹⁵⁸ de importancia fue el Decreto de 3 de septiembre de 1941¹⁵⁹, con la aprobación de un seguro obligatorio específico contra la silicosis¹⁶⁰. La dictadura se aprestó a abordar el tema de la silicosis, como parte de las “prisas” por legislar que ya comentamos que tenía el entonces el falangista y ministro de trabajo, José Antonio Girón de Velasco, tratando de hacerse él y un sector de Falange (la autodenominada “Falange auténtica”) que le era fiel con el control de la Previsión Social y de monopolizar la política social del régimen, algo que casi conseguiría entre 1941 y 1945 con el control del INP. La especificidad de la silicosis se debió al problema generado por la elevada producción minera¹⁶¹, siendo de suponer que la influencia del ministro de trabajo anterior a Girón, Joaquín Benjumea Burín, tuvo algo que ver también en la protección de esa enfermedad porque era ingeniero de minas y estaría concienciado con la problemática existente. De ahí que ya desde ese momento el legislador se preocupase de adoptar medidas, que en este caso, lejos de limitarse a una labor compensadora de los daños, se caracterizaba por contener también reglas para la prevención de la enfermedad y para su atención sanitaria¹⁶²: consagró los exámenes médicos previos y anuales como principal mecanismo de protección de los trabajadores. Aunque esto fue algo muy positivo lo cierto es que afectó a pocos por dos razones: primero, su ámbito de aplicación, francamente limitado, ya que sólo alcanzaba a la minería del plomo y del oro y a las industrias cerámicas, dejando fuera

¹⁵⁷ Disposición transitoria quinta de la Ley de Seguridad Social de 1966 (Decreto 907/1966, de 21 de abril -B.O.E. de 22 de abril-) y arts. 2.1 y 50 del Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre (B.O.E. de 30 de diciembre), entre otras muchas previsiones.

¹⁵⁸ La primera norma relativa a la protección de la enfermedad profesional apareció en la II República con la Ley de bases de enfermedades profesionales de 13 de julio de 1936 (Gazeta de 15 de julio), fruto de la ratificación del Convenio nº 18 de la OIT. Esta Ley contemplaba 22 grupos de enfermedades profesionales, obligaba al patrono al aseguramiento de sus trabajadores para prestaciones de incapacidad permanente y muerte, siendo facultativo el aseguramiento para la incapacidad temporal, y amparaba a los obreros de toda industria u operación que supusiera la exposición al riesgo de una silicosis o a los trabajos en los que se produjeran enfermedades por causa de polvo de cualquier naturaleza, además de incluir una mención expresa a las industrias y trabajos del carbón. Sin embargo la entrada en vigor de esta norma se vio truncada y cayó en el olvido por el inicio de la Guerra Civil.

¹⁵⁹ B.O.E. de 7 de enero de 1942. Creado en cumplimiento de Orden de 7 de marzo de 1941 y conforme a los principios sentados en la Ley de bases de 13 de julio de 1936 [FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., “Los antecedentes de la protección de la enfermedad profesional en nuestro sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 289].

¹⁶⁰ El Seguro de Accidentes de 1932 consideraba esta enfermedad profesional como una subespecie de accidente de trabajo [MARTÍ BUFILL, C., *opus cit.*, p. 75].

¹⁶¹ La silicosis se convirtió en un problema de magnitud social a partir de los años treinta del siglo XX, particularmente por las considerables dimensiones del mercado minero español (se calcula que en 1913 había en torno a 130.000 operarios, más de un tercio dedicado a la extracción del carbón), por la generalización de la perforación con aire comprimido y por la intensificación del ritmo de trabajo [MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., “Seguro de enfermedad (y enfermedades profesionales)”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 198].

¹⁶² *Ibid.*, p. 198 y 199.

el carbón hasta su inclusión obligatoria en 1944, por Orden de 26 de enero de 1944 y otros sectores productivos de alto riesgo que no se incluirían en el seguro hasta 1961¹⁶³. Y segundo, por el desarrollo extremadamente pobre de una política preventiva en las dos primeras décadas junto con la escasa coordinación que se registró con las medidas impulsadas desde la Dirección General de Sanidad¹⁶⁴.

La gestión de este seguro específico se encomendó a la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo, en la que se creó para ello una Sección de Seguro de Silicosis, y tenía carácter obligatorio para las empresas. El régimen financiero del seguro era el de cobertura de capitales, mediante un sistema que mantenía la independencia de las distintas clases de industrias, sustituyéndose por uno de reparto de rentas mediante Decreto de 23 de diciembre de 1944.

La protección dispensada en aquel seguro alcanzaba a la incapacidad temporal durante el diagnóstico de la enfermedad, la invalidez en primer, segundo y tercer grado, y el derecho a traslado. Niveles de protección que coincidían en gran medida con los previstos en el Seguro de Enfermedades Profesionales de 1947 (aunque las prestaciones eran inferiores)¹⁶⁵, que absorbió al de silicosis.

Fue ese Decreto de 10 de enero de 1947, instaurado en el quinquenio de 1945 a 1950, en el que el franquismo se caracterizó por ofrecer una imagen nueva del país, menos totalitaria, aunque a nivel económico siguió vigente la autarquía y el intervencionismo¹⁶⁶, por el que se regula el Seguro de Enfermedades Profesionales¹⁶⁷, segunda norma importante, y que constituyó otro paso en la tutela específica de la enfermedad profesional. La norma creó el Servicio de Seguro de Enfermedades

¹⁶³ FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A., "Los antecedentes de la protección de la enfermedad profesional en nuestro sistema de Seguridad Social", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 290.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 290. Continuaba expresando: "el Ministerio de Trabajo lanzó su primera campaña de prevención en 1945. Las medidas propuestas estaban destinadas a reducir la producción de polvo mediante la perforación en húmedo, si bien su entrada en vigor quedaba supeditada a la disponibilidad de aparatos y a las condiciones de la explotación. La falta de coordinación y los escasos resultados de la anterior campaña justificaron que, en 1957, se constituyera una Comisión Interministerial para la Prevención y Reparación de la Silicosis, cuya principal materialización fue (...) el impulso a la introducción de martillos perforadores provistos de dispositivos para la eliminación del polvo".

¹⁶⁵ "El seguro específico de silicosis preveía el derecho del trabajador a percibir el 75% de su salario a cargo de la empresa para la que hubiese prestado servicios en los últimos doce meses, el tiempo necesario para el diagnóstico y calificación de la silicosis, así como su graduación; el derecho al traslado de puesto en caso de silicosis de segundo y tercer grado (del 37,50 % del salario y del 50 % respectivamente). Prestaciones estas últimas que (...) quedaron ostensiblemente mejoradas en la legislación del seguro de enfermedades profesionales" [MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P., "Seguro de enfermedad (y enfermedades profesionales)", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 200 y 201].

¹⁶⁶ Ver contexto completo en el apartado 4.2 de este trabajo sobre vejez, invalidez y viudedad.

¹⁶⁷ B.O.E. de 21 de enero. Con Reglamento aprobado por Orden de 19 de julio de 1949 (B.O.E. de 19 de agosto).

Profesionales, encargado de gestionarlo, integrándose en la estructura de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo. La particularidad de este Decreto es que establecía un concepto general de enfermedad profesional¹⁶⁸, junto con un cuadro de enfermedades profesionales protegidas (donde operaba la presunción legal de su carácter profesional). Aunque en principio la norma solo concedía a la silicosis una protección inicial completa (la única objeto de seguro obligatorio, y solamente la adquirida en determinadas industrias listadas en el Decreto de 1947), se inspiraba en la protección de una progresiva implantación que alcanzase “la cobertura de todos los riesgos derivados de enfermedades profesionales”, aunque para ello serían necesarios, tal y como reza su preámbulo “estudios y experiencias previas, que nunca se habían realizado en nuestro país”. Posteriormente se amplió la protección obligatoria del Seguro de Enfermedad al nistagmus en las industrias mineras del carbón por Orden de 6 de octubre de 1951. Así pues, solamente se aplicó el seguro a dos de los dieciséis grupos en que dicha disposición clasificaba a tales enfermedades. El resto de patologías de etiología laboral siguieron el régimen de protección del accidente de trabajo cuando pudiera acreditarse su conexión con el trabajo.

Desde la perspectiva financiera se empleó un sistema de reparto, aunque la situación era poco equilibrada porque suponía gravar exclusivamente a algunas empresas una póliza de Seguros de Enfermedades que se sumaba a la del Seguro de Accidentes de Trabajo. Y desde la perspectiva prestacional, aunque limitado inicialmente a la silicosis, el seguro de enfermedades profesionales dispensaba protección económica y médica frente a varias contingencias, en particular frente a la incapacidad temporal¹⁶⁹, frente a las dolencias permanentes no incapacitantes (silicosis de primer grado), frente a incapacidad permanente en grado total (silicosis de segundo grado) y absoluta (silicosis de tercer grado), y frente al fallecimiento.

Por último, en 1961, en la etapa tecnocrática del régimen, de aperturismo económico con el “Plan de Estabilización” en 1959¹⁷⁰, se instaura el Decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organiza el aseguramiento de las enfermedades profesionales y la obra de Grandes Inválidos y Huérfanos de fallecidos por accidentes

¹⁶⁸ “Aquellas que, producidas por consecuencia del trabajo y con evolución lenta y progresiva, ocasionen al productor una incapacidad (...) o la muerte” (art. 2).

¹⁶⁹ La incapacidad temporal comprendía el período de diagnóstico para el estudio de la enfermedad y la fijación de su carácter definitivo, con una duración máxima de tres meses, a cargo de la empresa. Una vez diagnosticada la enfermedad, el Seguro, hasta el periodo máximo de doce meses, se hacía cargo de la situación temporal e incapacidad. En un momento posterior podía calificarse el grado de invalidez permanente [AVILÉS, J.A., “Los antecedentes de la protección de la enfermedad profesional en nuestro sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 292].

¹⁷⁰ Ver contexto completo en el apartado 4.5 siguiente en este trabajo sobre desempleo.

de trabajo o enfermedad profesional¹⁷¹. Esta norma derogó a la de 1947 y corrigió sus deficiencias¹⁷²:

- Se amplió el listado de enfermedades profesionales a proteger a 33, iniciando ahora sí el camino de reparación de todas ellas, aunque a la silicosis se le siguió dando un tratamiento especializado.
- Proponía eliminar la desigual distribución de cargas financieras, que hasta entonces recaían en un número muy reducido de industrias.
- Se preveía también la inclusión de ambos riesgos profesionales de accidente de trabajo y enfermedad profesional en la misma póliza de seguro, siendo ambos asegurados (en caso de falta de aseguramiento e insolvencia empresarial) a través del Fondo de Garantía de la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo, con lo que desaparece la afiliación al Seguro.
- La financiación del Fondo provenía principalmente del incremento de la cuota del seguro de accidentes de trabajo a cargo exclusivo de la empresa. El régimen financiero seguiría un sistema de reparto de rentas.
- Esta norma no sólo se limitó a la reparación de las consecuencias de la enfermedad profesional mediante la asistencia sanitaria y a la prestación económica, sino también en la idea de realizar:
 - “una eficaz acción preventiva del accidente o de la enfermedad profesional, como para el desarrollo de las modernas técnicas de rehabilitación de los accidentados, a fin de reincorporarlos, en la medida de lo posible a la población laboral activa”¹⁷³.
- Con todo, las situaciones protegidas y las prestaciones se ampliaron considerablemente¹⁷⁴.

Tras la implantación del sistema de Seguridad Social este Decreto, muy bien elaborado, se mantuvo vigente hasta el fin de la dictadura, derogado finalmente por Real Decreto 1995/1978, de 12 de mayo¹⁷⁵, que aprobó un nuevo cuadro de enfermedades profesionales de la Seguridad Social.

¹⁷¹ B.O.E. de 30 de mayo. Desarrollada reglamentariamente por Orden de 9 de mayo de 1962 (B.O.E. de 29 de mayo).

¹⁷² AVILÉS, J.A., “Los antecedentes de la protección de la enfermedad profesional en nuestro sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 292.

¹⁷³ Preámbulo del Decreto 792/1961.

¹⁷⁴ Ver AVILÉS, J.A., “Los antecedentes de la protección de la enfermedad profesional en nuestro sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 297 y ss.

¹⁷⁵ B.O.E. de 25 de agosto.

4.1.5. DESEMPLEO

Un último seguro social obligatorio, posterior a todos los citados, fue el Seguro Nacional de Desempleo, implantado por la Ley 62/1961, de 22 de julio¹⁷⁶. Esta norma ocupa un lugar de honor en el largo y complicado proceso de construcción del sistema español de protección por desempleo. Con ella se protegió por primera vez dicha contingencia a través de un verdadero “seguro social”¹⁷⁷ y se ofreció una regulación unitaria de esa materia, de tal forma que configuró un régimen de protección único e igual para todos los trabajadores por cuenta ajena, con independencia de cuál sea su profesión, el sector en que presten servicios o la causa por la que hayan perdido su ocupación, siempre que no fuese cese voluntario del trabajador o por causa imputable a él. Nada tiene que ver, en cualquier caso, el panorama unitario y homogéneo de la protección por desempleo que ofrecía esta norma con el escenario “fragmentario, sectorial, aluvional y hasta cierto punto caótico”¹⁷⁸ de la época precedente, en la que la protección aparecía segmentada en normas que reconocían subvenciones y/o ayudas económicas indirectas a los desempleados (pago del alquiler de la vivienda, condonación del recibo del agua y de la luz, etc.), en normas sectoriales (industria textil, panadera y corchera) o en normas que vinculaban la protección a determinadas causas de pérdida de trabajo, como las derivadas de las paradas de actividad empresarial por restricciones de energía eléctrica (Decreto-ley de 3 de agosto de 1945 y Decreto-ley de 25 de septiembre de 1953), las producidas por crisis y reorganizaciones empresariales, según sucede en el caso del subsidio de paro tecnológico¹⁷⁹ (Decreto de 16 de junio de 1954) o con los llamados simplemente

¹⁷⁶ B.O.E. de 24 de julio. Reglamentado por Orden de 14 de noviembre de 1961 (B.O.E. de 6 de diciembre).

¹⁷⁷ “Frente a una situación anterior en la que la protección se lleva a cabo con subvenciones estatales, aprobadas de modo asistemático, para atender las situaciones de necesidad según se van originando en casos concretos y variopintos (...) con las que no sólo se financian subsidios sino también otro tipo de iniciativas de lucha contra el paro (empleo comunitario, ayudas a las empresas, formación profesional, etc.), la Ley 62/1961 tiene en efecto el mérito de aplicar por primera vez la técnica aseguratoria en la protección por desempleo. Por primera vez sucede en verdad que la situación de desempleo es definida como un riesgo social económicamente evaluable, riesgo cuya protección se financia con las aportaciones de los trabajadores y las empresas [y el Estado], de modo que el beneficiario tiene derecho a obtener protección cuando sobrevenga una situación que previamente ha sido definida o acotada, en función de sus previas cotizaciones” [FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O., “El seguro nacional de desempleo”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 331. *Vid.* ALONSO OLEA, M. “El seguro Nacional de Desempleo (Un comentario a la Ley de 22 de julio de 1961)”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, número 6, 1961, p. 1388].

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 332.

¹⁷⁹ “Es el Seguro social que, con carácter obligatorio, tiene por objeto conceder temporalmente subsidios a aquellos trabajadores fijos cuyo cese al servicio de una Empresa no agrícola se hubiese autorizado oficialmente como consecuencia de la introducción en la misma de mejoras de carácter técnico o de nuevos métodos en el trabajo que den lugar a un incremento en su productividad” [CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *opus cit.*, p. 85].

“subsidios de paro” (Decretos de 5 de marzo, 25 de junio y 26 de noviembre de 1959)¹⁸⁰.

Puede, por todo ello, decirse que la Ley 62/1961 es el verdadero antecedente y origen o principio del actual sistema de protección por desempleo. Lo sustancial del mismo, las reglas fundamentales, principios y componentes que hoy conocemos, ya estaban presentes en aquella ley¹⁸¹.

El contexto en que se presentó esta norma no es, a diferencia del resto de seguros sociales franquistas, el de la etapa autárquica e intervencionista de la dictadura, que abarcaría desde sus inicios hasta el año 1957, sino el de la denominada “etapa tecnocrática” con el cambio en el gobierno de 12 de los 18 ministros existentes en aquel momento. Expertos del Opus Dei ocuparon los ministerios económicos, mientras los falangistas, que protagonizaron el intento más articulado de institucionalización del régimen, y los católico-sociales perdían peso político. En el Ministerio de Trabajo hubo un cambio muy significativo: tras más de 15 años en esa cartera, Girón de Velasco, el verdadero impulsor de los seguros sociales y creador de medidas populistas con un alto coste económico, fue sustituido por Fermín Sanz Orrio, otro falangista “camisa vieja” (excombatiente), aunque su poder sería menor que el de su predecesor, esperándose que, como abogado del Estado que era, aceptara mantener una relación fluida con el ministro de Hacienda (Mariano Navarro Rubio)¹⁸².

Una serie de medidas y decisiones políticas marcaron este periodo¹⁸³:

1. la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 (ya explicada).
2. En el campo económico la decisión más trascendental fue el Decreto-ley 10/1959 de Nueva Ordenación Económica, conocido como el “Plan de Estabilización”¹⁸⁴, para reducir el déficit público que se había convertido en una grave amenaza para la salud de la economía.
3. En el campo de la política social y de las relaciones laborales fue aprobada la Ley de Convenios Colectivos Sindicales en 1958, que supuso un tímido reconocimiento de la autonomía colectiva tanto de los patronos como de los

¹⁸⁰ FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O., “El seguro nacional de desempleo”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 332. *Vid.* VIQUEIRA PÉREZ, C., *La prestación por desempleo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1990, pp. 35 a 41.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 332.

¹⁸² DÍAZ GIJÓN, J.R. et al., *opus cit.*, p. 101; y ÁLVAREZ ALONSO, D., “Mutualismo sectorial y de trabajadores autónomos”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 266.

¹⁸³ DÍAZ GIJÓN, J.R. et al., *opus cit.*, p. 102.

¹⁸⁴ Dicha medida estuvo precedida por una reforma fiscal (Ley de 26 de diciembre de 1957), que dotó de mayor agilidad al régimen tributario, obteniéndose un incremento sustancial en la recaudación.

obreros, en la medida que aceptó la existencia de intereses colectivos contrapuestos, lo que implicaba el cuestionamiento de la rigidez dogmática del Fuero del Trabajo. Ello produjo serias contradicciones, originadas por las luchas de poder entre Falange y los católicos del Opus Dei, ya que simultáneamente se mantuvo el encuadramiento unitario de los productores en el Sindicato Único Vertical y por tanto se impidió y reprimió cualquier forma de libertad sindical. A esto hay que añadir que se trató de hacer compatibles la negociación colectiva con la permanencia de las Reglamentaciones de Trabajo, fijadas de forma autoritaria por el Ministerio de Trabajo.

El porqué de estos cambios hay que atribuirlos a la necesidad de acabar con las rigideces en el establecimiento de las condiciones de trabajo y en la necesidad de abrir nuestras fronteras y poner en marcha los mecanismos de mercado necesarios para favorecer el incremento de la productividad en las empresas y de la economía (a esto también ayudó la creación del 25 de marzo de 1957 del Mercado Común Europeo¹⁸⁵).

Con el inicio de este periodo, comenzó a tomar fuerza realmente la unificación total de los diversos seguros sociales y la implantación de un modelo único de protección con la Seguridad Social (lo veremos posteriormente), pero:

“la extrema politización del INP no auguraba un liderazgo de la Institución en la puesta en marcha de la reforma de la previsión social, de nuevo en el aire. / Entre 1960 y 1962, Sanz Orrio, tras haber mostrado enorme prisa en dicha reforma, parece desconcertado y la dilata (...). / En este proceso de *impasse*, en julio de 1961, se encomienda al INP la gestión del recién creado Seguro Obligatorio de Desempleo, que cubriendo un área necesitada de atención urgente como consecuencia de la crisis laboral generada por el Plan de Estabilización, parece confirmar, sin embargo, la resistencia del modelo de crecimiento de los seguros fragmentados”¹⁸⁶¹⁸⁷.

Si atendemos al más que interesante preámbulo de la Ley 62/1961, vemos cómo el legislador de la época diagnosticó las causas del problema del desempleo, sus posibles soluciones y la función y finalidad que en la lucha contra ese problema

¹⁸⁵ MARTINEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFIZA, R., *opus cit.*, p. 267.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 272. Sería “la crisis de gobierno de 1962 la que vino a romper el *impasse*. Dicha crisis reforzó las posiciones de los tecnócratas del Opus y supuso un nuevo retroceso para los falangistas. Sanz Orrio fue sustituido por el bilbaíno Jesús Romero Gorría [“camisa vieja” falangista pero a la vez vinculado a los negocios de la Obra del Opus Dei]”.

¹⁸⁷ Este seguro fue una de las medidas más relevantes implantadas como intento de suavizar los efectos de la aplicación del Plan de Estabilización Económica, efectos que también se vieron aliviados por los grandes flujos de emigración de los españoles hacia Europa [FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIOLOGÍA, *opus cit.*, p. 4].

debieron llegar a cumplir las medidas de protección por esa contingencia, en particular los subsidios económicos¹⁸⁸:

Distingue entre tres tipos de desempleo: 1) el desempleo “endémico”, que hoy calificaríamos como “estructural”, definido como aquel que obedece “al deficiente desarrollo económico de un pueblo”; 2) el desempleo “coyuntural”, producido “a consecuencia de una crisis generalizada”; y 3) el desempleo “friccional”, cuando se produce debido a retardos e ineficacias en el ajuste entre las ofertas y las demandas de empleo (mal funcionamiento de los mecanismos de colocación, deficiencias del sistema educativo y de formación profesional, costes de transacción, etc.), y que la Ley considera un característico “signo de una economía en evolución”. Con esta distinción, el legislador entiende que la principal fuente de paro en aquella época era el desempleo “endémico” al precisar que el “desempleo nacional” (el desempleo de los españoles a finales de la década de los cincuenta) es “consecuencia del subdesarrollo económico, de la deficiente organización del país, de los trastornos en la vida pública, o de una inadecuada proporción entre el crecimiento demográfico y las posibilidades de manutención de los habitantes” fruto de la etapa autárquica.

Partiendo de esto, se definen en dicho preámbulo las pautas de lo que debía ser la estrategia de lucha contra el desempleo: las medidas de protección por desempleo (los subsidios económicos) de poco o nada sirven por sí mismos, ya que “es un error” utilizar el “seguro de desempleo” como “instrumento directo para combatir la escasez de colocaciones en un país”, sobre todo cuando el paro, por ser endémico, afecta a una gran parte o a la mayoría de la población. En estos casos el único remedio es “una política de activación de las energías del país y de aprovechamiento al máximo de sus posibilidades y riquezas”. La norma llega incluso a señalar con toda claridad que:

“un seguro de desempleo que no se apoyara en una política de creación de riquezas y trabajo llegaría a pesar ruinosamente e incluso a paralizar las energías vitales del Estado que pretendiese con el establecimiento de unas pensiones sustituir para las masas de ciudadanos el medio digno y auténtico de obtener un sustento”.

Por tanto, la utilidad efectiva de los subsidios de desempleo es complementar las políticas de creación de riqueza y empleo que puedan emprender los poderes públicos (como el Plan de Estabilización de 1959), pues las medidas de política social

¹⁸⁸ Ver FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O., “El seguro nacional de desempleo”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 333 y ss.

y las medidas de política económica deben conjugarse para ser eficaces¹⁸⁹. El seguro de desempleo, de este modo, vendría a:

“estimular la actividad de los gobernantes y la sociedad al saberse libres de la preocupación de que las mejoras y reformas que se implantan no habrán de dejar desamparados a grupos de ciudadanos que por virtud de aquellas pueden verse desplazados de sus puestos antiguos en la producción”¹⁹⁰.

Además el preámbulo caracteriza también el modo en que se conciben las ayudas a los desempleados: no sólo considera los *subsidios por desempleo* como *inertes rentas sustitutivas* de las percepciones del trabajo, sino como rentas funcionalmente *orientadas a promover la reinserción profesional de los desempleados*. En este sentido que el Seguro de Desempleo que se instaura no sólo sirve para “remediar necesidades urgentes” (el sustento de los desempleados), sino que ha de servir como:

“instrumento de acción eficaz para ayudar y capacitar a los ciudadanos que necesiten o deseen cambiar de puesto de trabajo, coordinando su obra con las Instituciones de Formación Profesional y las del Empleo, contribuyendo con ello a la mejor distribución de la fuerza laboral, factor el más poderoso para el sostenimiento de los pueblos”.

“Está así pues presente en la Ley 62/1961 lo que pudiéramos llamar <<filosofía de la empleabilidad>>, así como su principal manifestación: las <<políticas activas de empleo>>. La norma entiende en efecto que la mejor forma de proteger a los desempleados es darles oportunidades de encontrar una nueva ocupación, de modo que se considera prioritario invertir los fondos de protección por desempleo en iniciativas o programas de formación y reinserción de los desempleados, de ayuda a la movilidad para hacer posible la cobertura de puestos de trabajo adecuados que puedan ofertarse en territorios distantes del lugar del empleo original, etc. Todo ello, por supuesto, sin suprimir los subsidios, pero sí haciéndolos depender de la consecución de estos objetivos, de modo por ejemplo que la negativa a participar en acciones de formación, movilidad o mejora de la ocupabilidad pueda determinar la pérdida de las ayudas”¹⁹¹.

Todas estas ideas estaban, como decimos, presentes en la Ley del Seguro Nacional de Desempleo, que no fue casualidad que apareciese en nuestro ordenamiento jurídico precisamente en la fecha de inicio del despegue económico del capitalismo franquista, momento en que se volvió decisivo contar con una norma capaz de establecer un esquema de protección por desempleo a la altura del tiempo, apto para brindar protección sin comprometer el crecimiento económico, sensible y en

¹⁸⁹ Dice a mayor abundamiento la Ley que “la tarea de transformar progresivamente la nación produce inevitables situaciones de paro friccional que tienen que ser atendidas [como las que generó el Plan de Estabilización]”, razón por la que es necesario “un seguro que atienda estas situaciones transitorias pero muchas veces fatales para quien las sufren”.

¹⁹⁰ Sentencia la norma a modo de conclusión que “el seguro de desempleo, cuando se enfoca así, viene a ser palanca, en lugar de freno, para el desarrollo del país”.

¹⁹¹ FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, O., “El seguro nacional de desempleo”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 335.

conexión, en todo caso, con las políticas económicas y de empleo. Para la consecución de estos objetivos el legislador entendió que era necesaria la aprobación de un seguro de desempleo unificado, ya que los retos que un sistema de protección por desempleo así concebido plantea “indudables dificultades técnicas y económicas” a las que se refiere el preámbulo de la Ley para explicar o justificar por qué la unificación de los seguros encargados de proteger esta contingencia “ha tenido un lento proceso” y sólo ha llegado a alcanzarse en una fecha tardía¹⁹².

La financiación se llevó a cabo mediante un sistema de reparto con distribución de las cuotas entre empresarios y trabajadores (y aportaciones estatales), de modo equitativo y de acuerdo con el <<principio de solidaridad nacional>>; y la gestión se encomendó al INP, que la llevaría a cabo “con separación de patrimonio, contabilidad y responsabilidades respecto de las demás ramas de los Seguros Sociales”¹⁹³, si bien, se preveía la colaboración de las empresas en determinadas circunstancias. Todo con el consabido fin último de que en España “no haya un hogar sin lumbre ni una familia sin pan”, como termina diciendo el preámbulo de la norma, eso sí, realizando una protección exclusiva para aquellos desempleados que antes estuviesen afiliados hubiesen cotizado un determinado período de carencia para dicho seguro, es decir, eminentemente contributiva. Siendo el período mínimo necesario de cotización para cobrar el subsidio de seis meses dentro de los 18 anteriores al cese (art. 7.b).

La duración de la prestación por desempleo era de seis meses (art. 8), lo que viene a representar una generosa ratio protectora de 1 por 1, pues era precisamente la carencia exigida para tener acceso a las prestaciones. Por tanto, se puede decir que, sobre el papel, la protección por desempleo franquista era mejor que la que existe actualmente, donde es necesario un período mínimo de cotización de un año para acceder a cuatro meses de desempleo (si bien ahora esos cuatro meses se aumentan progresivamente a medida que se cotice más tiempo de ese año).

Con la puesta en marcha del sistema de Seguridad Social el desempleo pasó a constituir una de las ramas de su acción protectora (Base 12 de la Ley 193/1963, de Bases de la Seguridad Social), y su regulación fue acometida por el capítulo 10 del Decreto 907/1966, de 21 de abril (Ley de Seguridad Social).

¹⁹² En todo caso, como ya se explicó al principio de este apartado, esta Ley sustituyó “el viejo sistema de protección por desempleo (de carácter sectorial o vinculado a sólo a cierto tipo de causas de pérdida del trabajo, como sucede en los Subsidios de Paro) por un sistema unitario e integrado que quiso mejorar la calidad de la protección, ampliándola al trabajo eventual de la industria, al desempleo estacional agrario, e incluso -llega a decir la norma- a los autónomos” [*Ibíd.*, p. 336].

¹⁹³ Art. 17 de la Ley 62/1961.

4.2. HACIA LA UNIFICACIÓN DE LOS SEGUROS SOCIALES

Desde 1932, por Orden de 10 de mayo¹⁹⁴, el Ministro de Trabajo (Largo Caballero) encargó al INP el estudio de la unificación de los seguros de vejez, muerte e invalidez y los de enfermedad y maternidad, y la coordinación de éstos con los seguros de accidente de trabajo en la industria y la agricultura; de tal forma que dicho Instituto venía trabajando en un anteproyecto de Ley de Bases para la Unificación de los Seguros Sociales. El borrador fue debatido en una ponencia creada para tal efecto en 1936 y el anteproyecto fue publicado el 28 de mayo de 1936. Pero la guerra suspendió los trabajos hasta que los retomó una nueva ponencia, que finalmente presentó las bases para la preparación de un “Proyecto de ley sobre Seguros Sociales Unificados o Coordinados” al consejo el 2 de septiembre de 1939, en cumplimiento de la Declaración X del Fuero del Trabajo, en la que en su punto 2 preveía un “seguro total”. En 1940, los miembros del INP (entre los que destacaban Inocencio Jiménez Vicente, Vicente Madera Peña y Luis Jordana de Pozas, funcionarios que ya trabajaban en el Instituto durante la II República) consideraban la posibilidad de unificar todos los seguros sociales existentes y los que se hubiesen de crear en ese único “seguro total”. Su creación parecía inminente.

Sin embargo este intento de racionalización de los seguros no pasó de ser más que un intento. Esto fue así porque la situación cambió en 1941, cuando el recién nombrado ministro de Trabajo, Girón de Velasco, nombró el nuevo consejo de administración del INP, con mayoría de miembros falangistas. En la primera sesión de ese nuevo consejo, Jordana de Pozas, uno de los pocos nombres que se mantuvieron de la etapa anterior, dio a conocer a los nuevos miembros los estudios sobre unificación de los seguros que el Instituto había realizado desde 1932 hasta la fecha. El nuevo presidente del Instituto, Francisco Greño Pozurama, le respondió que el Ministerio de Trabajo no desconocía tales estudios pero que le urgía más la creación del S.O.E. Por lo tanto, en mayo de 1941 los falangistas del Ministerio de Trabajo se concentraron en la implantación del S.O.E. y postergaron la unificación de todos los seguros¹⁹⁵.

Esta cuestión volvió a la agenda política en octubre de 1944, a instancias de Jordana de Pozas. El Decreto de 23 de diciembre de 1944, de Bases para el Seguro

¹⁹⁴ Gazeta de 10 de mayo.

¹⁹⁵ Para más información ver apartado 3.3 de este trabajo sobre los seguros sociales de enfermedad común y maternidad, y ÁLVAREZ ROSETE, A., “<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO S. Y RUFAZA R., *opus cit.*, p. 239 y ss.

Total¹⁹⁶, nombró la comisión encargada de la redacción del proyecto de ley de dicho seguro, con un total de 10 miembros de los cuales seis eran falangistas¹⁹⁷. Posteriormente se nombró una subcomisión de seis miembros para elaborar el borrador, formada por cuatro falangistas, un actuario y otro técnico, en el que no figuraba Jordana de Pozas. Esta subcomisión ignoró todos los trabajos y materiales previos, incluidas las Bases de 1939, y elaboró un documento que no se parecía en nada a las iniciativas previas, el cual presentó el 12 de mayo de 1945. Pero lo crucial fue que la subcomisión propuso un Seguro Total, que permitía la participación de aseguradoras privadas en la afiliación, pago de pensiones y provisión de servicios sanitarios, pero sobre todo, que otorgaba la gestión exclusiva, en poblaciones menores de 3.000 habitantes, a la Organización Sindical, que estaba en manos de Falange. En otras palabras, suponía que la Organización Sindical pasara a controlar la Previsión Social en el 81 % del territorio español. Cuando el documento de la ponencia se elevó a la comisión, Girón de Velasco, por Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de mayo de 1945, prohibió que se discutiera. La reacción de Jordana de Pozas y del INP no se hizo esperar, porque lo que se jugaba era la supervivencia del Instituto: Jordana escribió un largo informe donde criticaba demoledoramente el proyecto elaborado por la subcomisión, resaltando, entre otras cosas, la inviabilidad desde el punto de vista de la organización y financiación, la ignorancia de la legislación vigente, el desprecio de los estudios previos, etc. Denunció que el proyecto sólo reflejaba la opinión de tres miembros de la subcomisión, quienes habían pretendido crear algo

¹⁹⁶ B.O.E. de 13 de enero de 1945.

¹⁹⁷ Pero el Decreto no se limitó a regular la constitución de la mencionada comisión, se ocupó también de señalar las directrices del proyecto que aquella debía redactar: rechazaba el modelo de Beveridge de seguridad social pero también la mera unificación administrativa y apuntaba a una solución intermedia, al exponer su preámbulo que “es indudable que el contenido del expresado sistema experimentaría una completa desnaturalización, tanto si su alcance se redujera al aspecto puramente formal o adjetivo de la simple unificación administrativa de los Seguros sociales, como si de un modo absoluto quedase identificado con las orientaciones, a que responden los planes y proyectos de Seguridad Social propuestos en otros países”. Este sistema de seguro total debería inspirarse en la idea de que la previsión, en cuanto garantizaba al trabajador la seguridad de su amparo en el infortunio, constituía una función social del Estado que debería orientarse, en lo jurídico, sobre la base de un régimen de obligatoriedad, y en lo financiero, sobre una conjunta consideración de riesgos. A pesar de la intención manifestada, el mandado de la comisión redactora iba tan solo dirigido a materia de Previsión Social obligatoria, rompiendo así la inclinación hacia la unidad administrativa, lo que en consecuencia implicaba el mantenimiento de gran parte del pluralismo existente: este sistema propugnaba una misma regulación de la protección que había que dispensar a los trabajadores de las distintas ramas de la producción y a los familiares y derechohabientes de los mismos. Con carácter unitario debían fijarse también las condiciones que deberían reunir los productores y, en su caso, sus familiares y derechohabientes, para que pudieran exigir las prestaciones de los servicios del Seguro a que respectivamente tuvieran derecho, las cuales podrían hacerse efectivas con absoluta independencia de las que particularmente pudieran corresponderles por pertenecer a Montepíos o Mutualidades de Previsión Social [TORTUERO PLAZA, J.L., “El texto refundido de accidentes de trabajo de 1956 y la formación del sistema de Seguridad Social”, p. 241, y CASTRO ARGÜELLES, M.A., “La emergencia del sistema de Seguridad Social”, p. 370 y 371, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*].

completamente nuevo, sin precedentes ni en España ni en el extranjero, y para lo cual no tenían competencias¹⁹⁸.

“Con toda seguridad, la oposición absoluta del INP, de la Dirección General de Sanidad, del Ministerio de Gobernación y del Ministerio de Hacienda, junto con las circunstancias políticas de mitad de los años cuarenta¹⁹⁹ frenaron la intención de los falangistas y de Girón de Velasco. El riesgo de disolución del INP había sido tan real que en el Instituto nadie quiso reabrir la caja de los truenos, y no se volvió a hablar de unificación de los seguros sociales hasta años después. / En conclusión, lo que se trasluce el fracasado proceso de unificación de todos los seguros es que, a pesar de la existencia de voces autorizadas que promovían un sistema de seguridad social universal (o al menos más comprehensivo que los existentes) como el que estaban instaurando algunas democracias occidentales, y a pesar de que se había estado elaborando con <<calma>> y visión de futuro, el franquismo acabó creando, <<con prisa>>, un sistema de seguros sociales complejo y fragmentado”²⁰⁰.

Los propósitos del Decreto de 1944 no llegaron a cumplirse pues el proyecto normativo encargado no llegó a presentarse (la labor realizada por aquella comisión se dio por concluida en la Orden de 28 de mayo 1945, sin que se llegara a redactar el anteproyecto objeto de encargo), no obstante, es indudable que en aquel Decreto se recogían ideas relativas a cómo debía configurarse ese seguro total, que se vieron plasmadas 20 años después en la Ley de Bases de 1963²⁰¹.

Fracasados estos intentos, se inició una labor mucho más modesta, conducente a la coordinación los seguros sociales, cuyo punto de arranque quedó constituido por el Decreto de 29 de diciembre de 1948 de unificación de los procedimientos de afiliación y cotización de los seguros sociales²⁰² (aunque, como ya vimos, mediante Decreto de 18 de abril de 1947²⁰³ se integrara el seguro de invalidez –que creaba- y el seguro de vejez –que reorganizaba- en un nuevo seguro obligatorio de vejez e invalidez: el SOVI; y mediante Decreto de 9 de junio de 1948²⁰⁴ se integró el de maternidad en el SOE). En ese momento todavía no se trabajaba en la creación de

¹⁹⁸ ÁLVAREZ ROSETE, A., “<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO S. Y RUFIZA R., *opus cit.*, p. 239 y ss.

¹⁹⁹ Ver apartado 3.3 de este trabajo sobre los seguros sociales de enfermedad común y maternidad.

²⁰⁰ ÁLVAREZ ROSETE, A., “<<Elaborados con calma, ejecutados con prisa>>. El avance de los seguros sociales y la evolución del Instituto Nacional de Previsión en España entre 1936 y 1950”, en CASTILLO S. Y RUFIZA R., *opus cit.*, p. 241.

²⁰¹ CASTRO ARGÜELLES, M.A., “La emergencia del sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 371.

²⁰² B.O.E. de 18 de enero de 1949.

²⁰³ B.O.E. de 5 de mayo.

²⁰⁴ B.O.E. de 27 de julio.

un seguro único, sino en la unificación de determinados aspectos de algunos de los seguros ya existentes, lo que favorecía su coordinación²⁰⁵.

Esta norma se ocupó de simplificar y unificar la afiliación y cotización correspondientes al SOVI, al Subsidio Familiar y al SOE, “como [así lo exponía su preámbulo] etapas del camino a seguir para llegar al ideal del seguro total proclamado como meta” en el Fuero del Trabajo de 1938²⁰⁶. Sin embargo, fue una reforma superficial e incompleta ya que la coordinación que se pretendió tuvo dos excepciones: de un lado, como aclaraba el preámbulo:

“porque las circunstancias especiales que concurren en el Seguro de accidentes de trabajo, obliga a que éste sea regulado con independencia de los demás”; y, de otro, “el hecho que los subsidios familiares sean aplicados con la máxima extensión, sin tener en cuenta el concepto estricto de trabajador, da lugar a que sea necesario conservar ciertas de sus peculiaridades”²⁰⁷.

Eso sí, aunque el Decreto silenciaba toda referencia a los Montepíos y Mutualidades laborales, pareciendo que no quedaban afectadas por el mismo, algunos de los mecanismos implantados sí aludieron tanto al Seguro de accidentes de trabajo como a los Montepíos y Mutualidades Laborales²⁰⁸.

Esta labor afectó, casi únicamente, a técnicas instrumentales que facilitaban a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones, que se manifestaron en: 1) la unificación del concepto de trabajador, 2) la unificación de los impresos para la afiliación, 3) la unificación de la cotización y del documento de pago de esas cuotas, y 4) la ampliación de las fórmulas de colaboración de las empresas en la gestión de los seguros. En concreto, en materia de afiliación se estableció la competencia de centralización del INP, así como un régimen común de la obligación empresarial de afiliar, pero no enervó las relaciones de asociación a las Mutualidades Laborales. En materia de cotización, se uniformó la base sobre la que se habían de calcular las

²⁰⁵ “Ni que decir tiene que no es lo mismo crear un único seguro, para lo que habrá que esperar a la Ley de Bases de 1963, que unificar seguros ya existentes, lo que en definitiva consiste en hacer encajar en un único régimen jurídico los distintos seguros en vigor” [CASTRO ARGÜELLES, M.A., “La emergencia del sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 371. *Vid.* POSADA GONZÁLEZ, C., *opus cit.*, p. 429].

²⁰⁶ A pesar del cambio terminológico, e incluso sustantivo, recogido en el artículo 28 del Fuero de los Españoles de 1945, el preámbulo de este decreto de 29 de diciembre de 1948, siguió manteniendo como pilar fundamental la Declaración X del Fuero del Trabajo [TORTUERO PLAZA, J.L., “El texto refundido de accidentes de trabajo de 1956 y la formación del sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 242].

²⁰⁷ Ya que la protección familiar a través de los subsidios familiares mantuvo un ámbito de aplicación subjetiva que iba más allá del concepto estricto de trabajador para proteger a toda la unidad familiar.

²⁰⁸ *Ibid.*, 242.

cuotas²⁰⁹. En materia de documentación de la cotización se instrumentaron dos instrumentos básicos: la relación nominal de trabajadores y el boletín de cotización. Y en materia de gestión la unificación fue mínima porque se aceptó el pluralismo institucional y siguieron coexistiendo el INP, en la gestión del SOVI, del subsidio familiar y del SOE, las Mutualidades Laborales, en la gestión de las prestaciones complementarias, las compañías de seguros, las Mutuas patronales de Accidentes de trabajo, y las entidades colaboradoras del SOE²¹⁰.

Posteriormente, como ya vimos en este trabajo, se lograron unificar los seguros de invalidez, vejez (ambos ya unidos en el SOVI) y muerte (incorporándose la contingencia de viudedad) por Decreto-ley de 2 de septiembre de 1955²¹¹, cumpliendo así el INP el encargo establecido en aquella Orden de 1932; y también los seguros de accidente de trabajo en la agricultura y en la industria por Decreto de 22 de junio de 1956²¹².

Ahora bien, aunque necesarias para evitar en cierta medida el caos existente en la Previsión Social española, estas normas unificadoras supusieron un avance muy modesto y sin mayores pretensiones, sobre todo teniendo en cuenta las comparaciones con otros países²¹³, razón por la cual, con la entrada de los tecnócratas en el gobierno de Franco el 25 de febrero de 1957, comenzaron a surgir disposiciones legislativas que crearon nuevas comisiones para la elaboración y estudio de un Plan Nacional de Seguridad Social.

Con esa crisis de gobierno de 1957 expertos del Opus Dei ocuparon los ministerios económicos, mientras los falangistas y los católico-sociales perdían peso político. Se reservó a Falange, como reducto, el aparato del Movimiento, con el enclave del Sindicato Vertical y el Ministerio de Trabajo, para el cual, en sustitución de Girón de Velasco, se nombró al “camisa vieja” Fermín Sanz Orrio. Este nuevo ministro tuvo un poder menor que su predecesor, y se esperaba de él que, como abogado del Estado que era, aceptara mantener una relación fluida con el ministro de Hacienda (Mariano Navarro Rubio). A Sanz Orrio le tocó hacerse cargo de esta área de gestión, en la que los modelos europeos de Previsión Social ganarían en breve prestigio

²⁰⁹ Para lo cual fue necesario la determinación del concepto de salario-base por otro Decreto de 29 de diciembre de 1948 (B.O.E. de 18 de enero de 1949), conforme al cual había que abonarse las cuotas o las primas de los seguros [*Ibíd.*, p. 243].

²¹⁰ QUINTERO LIMA, M.G., *opus cit.*

²¹¹ B.O.E. de 23 de octubre.

²¹² B.O.E. de 15 de julio.

²¹³ “Inglaterra, por ejemplo, previa elaboración de estudios económicos muy complejos —el Beveridge Report de 1942, por ejemplo—, habían llevado la unificación hasta casi sus últimas consecuencias” [MARTINEZ GIRÓN, J., *opus cit.*, p. 50 y 51].

creciente en España como consecuencia de la creación el 25 de marzo de 1957 del Mercado Común Europeo y del aperturismo del régimen en general. En este contexto, la instauración de un sistema de Seguridad Social resultaba por fin plausible, siendo el INP la institución más adecuada para diseñarlo²¹⁴.

Para ello, Sanz Orrio dictó un Decreto el 14 de junio de 1957 por el que se reorganizaba con carácter transitorio el INP y se le ordenaba la preparación y presentación al gobierno de un Plan Nacional de Seguridad Social que estructurase, con criterio de unidad, organismos y seguros. En atención a su veteranía, el incombustible católico-social Luis Jordana de Pozas fue nombrado delegado general del Instituto, poniéndose a preparar la propuesta del Plan encomendado. Sin embargo:

“no fue fácil aunar voluntades en torno a un proyecto que era concebido de modos y maneras distintas, tanto más cuanto que Jordana realizaría su trabajo supervisado por el nuevo presidente del INP, el abogado y político falangista Francisco Labadie Otermín, que haría causa común contra él con los representantes de los trabajadores asegurados y los empresarios (aseguradores) designados por la Organización Sindical en el nuevo Consejo de Administración del Instituto, donde los falangistas tenían ya clara hegemonía. / Mientras el Consejo Social de la Organización Sindical crea una Comisión de Estudios para influir en la reforma, tratando de asegurar un papel importante al sindicalismo oficial en el nuevo sistema y preservando el mutualismo laboral, del que Jordana discrepaba, el director general de Previsión nombrado por Sanz Orrio constituye un <<Grupo de Estudios>> al que encomienda elaborar un <<Plan Ideal>> y un grupo de aseguradores inquietos por sus negocios se apresta a hacer sus sugerencias y reivindicaciones al respecto. El asunto salta a la prensa, dando lugar a numerosos artículos y, tras ser tratado en asambleas, congresos y reuniones de entidades varias, genera muy diferentes acuerdos de propuesta a los poderes públicos reveladores de la pluralidad de intereses afectados en el proyecto”²¹⁵.

Se llegaron a presentar hasta cuatro borradores del Plan, entre críticas de unos colectivos a otros²¹⁶, lo que provocó que Sanz Orrio dictase una Orden el 1 de septiembre de 1958 por el que se creaba una Comisión Redactora del Proyecto de Plan Nacional de Seguridad Social, anexa a la Comisión Permanente del INP²¹⁷ y que impuso también al delegado general del Instituto (Jordana de Pozas) la dedicación exclusiva a la redacción de este Plan²¹⁸. Pero aquella Comisión pronto se vio desbordada de trabajo y tiempo, solicitada por los grupos de interés mercantil

²¹⁴ MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 266 y ss.

²¹⁵ *Ibid.*, 268.

²¹⁶ Destacando las que realizó el propio Jordana sobre el actual régimen de seguros sociales obligatorios, vigentes hasta la Ley de Bases de 1963, durante la celebración del cincuentenario del INP el 27 de febrero de 1958 estando presente el mismísimo Franco: “unos seguros (...) más represivos y reparadores que preventivos, lamentando las duplicaciones e interferencias en la gestión asistencial de diferentes organismos, como por ejemplo la beneficencia y la sanidad públicas, causantes de ineficiencia y elevación de costes y la existencia de colectivos y riesgos no protegidos” [*Ibid.*, p. 270].

²¹⁷ B.O.E. de 6 de septiembre.

²¹⁸ QUINTERO LIMA, M.G., *opus cit.*

(Mutualidades, compañías de seguros, asociaciones de médicos...) que querían ser escuchados e internamente dividida²¹⁹. Aún con todas esas barreras, el 29 de enero de 1959, se presenta al Consejo de Administración el proyecto del Plan Nacional. Fue aprobado, aunque no por unanimidad, y elevado al Ministro de Trabajo por Orden de 2 de marzo de 1959.

Pero ahí no acabaron todos los problemas: en la primavera de 1959 Jordana de Pozas fue cesado del INP al enfrentarse a Sanz Orrio y no haber logrado que el Consejo de Administración tomara una postura unánime a su favor (lo cual era lógico ya que la mayoría de su composición era de corte falangista), siendo sustituido en 1960, tras varios cambios previos, por Licinio de la Fuente, un falangista joven que no sabía mucho de Previsión Social²²⁰. Con esto se traicionó la idea de que para ocupar el puesto de delegado general lo importante era la condición de experto. Así:

“La extrema politización del INP [por parte de falangistas inexpertos en materia de previsión] no auguraba un liderazgo de la Institución en la puesta en marcha de la reforma de la previsión social, de nuevo en el aire. / Entre 1960 y 1962, Sanz Orrio, tras haber mostrado enorme prisa en dicha reforma, parece desconcertado y la dilata, organizando desde el Ministerio sucesivas Jornadas Técnicas, acumulando estudios y dictámenes de expertos y deliberando sobre aspectos técnicos de la Seguridad Social sin resultado concluyente. / En este proceso de *impasse* [como ya se vio], en julio de 1961, se encomienda al INP la gestión del recién creado Seguro Obligatorio de Desempleo, que cubriendo un área necesitada de atención urgente como consecuencia de la crisis laboral generada por el Plan de Estabilización, parece confirmar, sin embargo, la resistencia del modelo de crecimiento de los seguros fragmentados”²²¹.

Sería con el cambio de este ministro de Trabajo en 1962 por Jesús Romeo Gorría, también falangista pero mejor relacionado con los poderes emergentes ya que mantenía negocios con la Obra del Opus Dei²²² (y que acabaría por orientarse más hacia este segundo colectivo), el que daría por fin el impulso a la seguridad social. Era un ministro bastante preparado en materia de previsión y tenía las ideas muy claras con respecto hacia dónde debía dirigirse. Romeo Gorría:

“deseaba diseñar un sistema global y unificado de Seguridad Social, capaz de cubrir todos los riesgos importantes de la vida de la totalidad de los trabajadores, sin limitación a causa de los ingresos, con unas cotizaciones que deberían fijarse en función de los salarios reales. Pensaba también que había que sustituir el sistema vigente de <<capitalización>>, allí donde, como en las mutualidades laborales, era lo habitual, por el <<sistema de reparto>>. Deseaba que Estado español, cuya aportación a los seguros

²¹⁹ MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 271.

²²⁰ De hecho su posición en ese cargo no se debió a su condición de experto, sino que fue una especie de premio político de consolación otorgado por la pérdida de la gobernación civil de Cáceres [*Ibid.*, p. 272].

²²¹ *Ibid.*, p. 272.

²²² *Ibid.*, p. 273.

sociales era mínima, se aproximara en ella a los países europeos. Creía también que era preciso subsanar la escasa participación de los empresarios y trabajadores que sostenían los seguros sociales en los órganos colegiados de gestión de los mismos, lo que había de incrementar su transparencia y credibilidad”²²³.

Por ello:

“elaboró por su cuenta y con ayuda de algunos colaboradores expertos y bien seleccionados, un primer borrador de Proyecto de Ley de Seguridad Social que tropezaría con fuertes resistencias entre la Organización Sindical, las aseguradoras mercantiles, los médicos y farmacéuticos, los empresarios, los políticos inmovilistas, algunos de sus compañeros en el equipo de gobierno e incluso los directivos del INP. Al tiempo que sorteaba esas resistencias, aprovechando los márgenes de libre designación de consejeros de los que disfrutaba, el ministro situó en el Consejo de Administración del INP a personas como Ferrer Bomsons y José María Guerra Zunzunegui, del Opus Dei, rompiendo el monolitismo falangista del Consejo de Administración”²²⁴.

Este plan de Seguridad Social sería el definitivo, aprobándose en Consejo de Ministros el proyecto de Ley de Bases de la Seguridad Social el 11 de octubre de 1963, tras una ardua discusión (definida como “batalla campal” por Manuel Fraga Iribarne), a la que siguió una crisis en el seno del INP, donde dimitieron los dirigentes falangistas, molestos porque no se les había concedido protagonismo en el proceso, quedando a cargo la nueva dirección del Instituto en manos de Guerra Zunzunegui, o lo que es lo mismo, en manos del Opus; y finalmente la aprobación en las Cortes el 28 de diciembre de la Ley 193/1963 de Bases de la Seguridad Social, no sin arduas negociaciones, reticencias y retoques²²⁵, lo que significó la implantación de un modelo único de protección.

Estos antecedentes prueban suficientemente la afirmación originaria de que “la historia de nuestra seguridad social se puede compendiar en la sucesión interrumpida de sus frustradas y frustrantes reformas...”²²⁶.

²²³ *Ibíd.*, p. 274.

²²⁴ *Ibíd.*, p. 275.

²²⁵ *Ibíd.*, p. 272. “Se discutió durante un plazo mayor a lo normal (...). [Esta] tramitación prolongada se debió principalmente a que al proyecto se habían opuesto 747 enmiendas, a la totalidad del proyecto y al articulado” [QUINTERO LIMA, M.G., *opus cit.*], “más que la suma de todas las presentadas a otras leyes en el año 1963” [ENRIQUE DE LA VILLA, L. “Causas de oposición a la Ley de Bases de la Seguridad Social”, en SUAREZ GONZÁLEZ, F. y BAYÓN MARINÉ, I., *Diez lecciones sobre la nueva legislación española de Seguridad Social*, Ed. Sección de Publicaciones e Intercambio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid, 1964, p. 25].

²²⁶ TORTUERO PLAZA, J.L., “El texto refundido de accidentes de trabajo de 1956 y la formación del sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 243.

4.3. IMPLANTACIÓN DE UN MODELO ÚNICO DE PROTECCIÓN:

La Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963²²⁷ y sus textos articulados I y II (de 1966²²⁸ y 1974²²⁹), unificaron e integraron los distintos seguros sociales emergiendo así un sistema de Seguridad Social que reordenó la acción protectora desde parámetros eminentemente contributivos.

La más importante de esas tres leyes es la primera enunciada, ya que, a pesar de los intentos de unificación de los seguros sociales analizados en el capítulo anterior, la plena sistematización y ajuste de los regímenes existentes no se hizo realidad hasta que esta ley materializó el tránsito de un conjunto de seguros sociales a un sistema de Seguridad Social. Pero con ello se fue más allá de la mera unificación de los seguros existentes, porque esta norma, superando la insuficiencia del sistema vigente hasta ese momento, se ocupó de generalizar la protección a la población activa en su conjunto y de ampliarla a las situaciones de necesidad social, creando un sistema de Seguridad Social que desplazó definitivamente al conjunto asistemático de seguros sociales²³⁰.

Esta norma se creó con un carácter católico, lo que queda reflejado en la mención al comienzo del preámbulo a las leyes fundamentales del Fuero del Trabajo, Fuero de los Españoles y Ley de Principios del Movimiento Nacional (normas eminentemente católicas, como hemos visto) como justificación de su creación. Y también en la inclusión de la seguridad social de servicios sociales y asistencia social (parte III del preámbulo), conceptos que van más allá de lo que puramente es la “Previsión Social”²³¹, actuando dicha asistencia:

“para paliar o eliminar los estados de necesidad en que puedan incidir las personas incluidas en el campo de aplicación de la Ley [de Seguridad Social] cuando no se acredite el derecho a las prestaciones o se haya agotado el tiempo máximo previsto para su disfrute (...) o resulten insuficientes para la satisfacción de las necesidades que las determinan”²³².

²²⁷ Ley 193/1963, de 28 de diciembre (B.O.E. de 30 de diciembre).

²²⁸ Decreto 907/1966, de 21 de abril (B.O.E. de 22 de abril).

²²⁹ Decreto 2065/1974, de 30 de mayo (B.O.E. de 20 de julio).

²³⁰ Si bien “la idea de Seguridad Social no es que sea distinta de la del Seguro Social; es mucho más amplia, más compleja. Abarca, por lo menos, el Seguro Social, más la sanidad pública, más la higiene, más la asistencia” [RODRÍGUEZ PIÑERO, M., *opus cit.*, p. 15.].

²³¹ CARASA, P., “De la cultura de la protección a la cultura de la previsión”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 43; y MEILÁN GIL, J.L., *El Mutualismo Laboral: un estudio jurídico*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, p. 41 y ss.

²³² Punto III.5 del preámbulo.

El alcance de esta reforma de 1963 se resume en unos principios o directrices “sobre las que asentar los pilares de la Seguridad Social”²³³, y dirigidos a la “implantación de <<un modelo unitario>> e integrado de protección de todos los trabajadores con independencia de sus ingresos, con una base financiera de reparto y con promoción de la gestión pública y el crecimiento de la aportaciones del Estado a su financiación”²³⁴. Dichos principios “constituyen todavía hoy punto esencial de partida en el desarrollo de la seguridad social”²³⁵. Unos aparecen explícitamente en el preámbulo y otros se deducen del mismo o de su articulado.

En cuanto a los explícitos, son siete:

1. “Tendencia a la unidad”: esta tendencia se traduce en la eliminación de las situaciones de la complejidad legislativa anterior (los seguros sociales), de la pluralidad de órganos gestores y de la duplicidad de protección, con el despilfarro de esfuerzos que conllevaba. Todo ello “sin perjuicio de la existencia de regímenes especiales junto al régimen general de Seguridad Social, [que] responden (...) a una misma concepción y a principios homogéneos”. La unidad se exceptúa en los supuestos en que razones de conveniencia técnica y política lo aconsejen (por ejemplo: subsisten las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional).
2. “Participación de los interesados en el gobierno de los órganos gestores”: la tradición mutualista en la Previsión Social hace posible la participación de los interesados en la gestión. El propio ministro de Trabajo de la época, Romeo Gorría, explicó este principio como perfeccionamiento del derecho a la participación, y es la confirmación de la capacidad de los mutualistas para regir lo que es suyo, lo que gestionaban hasta ahora, y de la directa participación de los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social en los órganos de gestión a través de los representantes sindicales²³⁶. En una misma dinámica se inscribe la confianza en la solvencia de las empresas en la colaboración en determinadas materias²³⁷. Aquí existe un cierto aperturismo del franquismo hacia la participación individual, algo que ya se dejó entrever limitadamente con

²³³ Preámbulo de la Ley de Bases de 1963. Punto IV.

²³⁴ CASTRO ARGÜELLES, M.A., “La emergencia del sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 376. Vid. QUINTEIRO, M.E., “El INP, 1962-1977. El nacimiento de la Seguridad Social”, en CASTILLO, S., *Solidaridad y Seguridad, Bienestar. Cien años de protección social en España*, MTI, 2008.

²³⁵ TORTUERO PLAZA, J.L., “El texto refundido de accidentes de trabajo de 1956 y la formación del sistema de Seguridad Social”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 245.

²³⁶ Periódico *La Vanguardia Española*, Año LXXIX, Número 30.295, Barcelona, miércoles 30 de octubre de 1963, p. 5 y 6. Disponible en línea:

<http://hemeroteca.lavanguardia.com/edition.html?bd=30&bm=10&by=1963&x=36&y=11>.

²³⁷ Accidentes, enfermedad, protección familiar y pago delegado de las prestaciones a corto plazo.

la aprobación en 1958 de la Ley de Convenios Colectivos Sindicales, que permitía una negociación colectiva no comparable con la existente en los países democráticos, porque seguía siendo considerable la intervención estatal en la iniciación, desarrollo y aprobación de los convenios colectivos²³⁸.

3. “Supresión del posible ánimo de lucro de éstos últimos”: Este principio se relaciona con el anterior, y pasa por la exclusión de las compañías mercantiles de la gestión. En la medida en que se pretende con la reforma una optimización de la protección, los intereses privados se subordinan al fin general último que interesa la reforma (el interés público y común), de forma tal que se exige la supresión del ánimo de lucro en la configuración de la Seguridad Social. Este principio generó una enorme polémica y grandes discusiones por parte de las compañías mercantiles y asociaciones que tenían un interés económico y que lo venían ejercitando durante la etapa de seguros sociales.
4. “Conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas”: superando la noción de riesgo de los seguros sociales y sustituida por la de contingencia en la Seguridad Social, se prevé que la protección prodigada lo sea en términos de efectos y no de causas, de forma que se atienda no tanto al origen de la situación de necesidad, sino a ella misma.
5. “Transformación del régimen financiero”: Se opta por la estructuración del sistema financiero a través de un sistema total de reparto, evitando la capitalización (que existía en las Mutualidades en la Previsión Social), y corregido con el establecimiento de fondos de reserva para garantizar el funcionamiento del sistema ante las diversas situaciones de la coyuntura económica.
6. “Acentuación de la participación del Estado en el sostenimiento del sistema”: se ha constatado la necesidad de que la redistribución de la renta se lleve a cabo por el Estado, que ha de contribuir a dicha redistribución con fondos presupuestarios.
7. “Preocupación preferente sobre los servicios de recuperación y rehabilitación”: la recuperación, readaptación, y reentrenamiento de los inválidos se erige como manifestación de una nueva visión activa, tendente a dignificar la protección, que no solo se limitaría al sostenimiento económico de aquellos sino también a su completa inserción en la población activa, volviendo a trabajar.

²³⁸ DÍAZ GIJÓN, J.R. et al., *opus cit.*, p. 217.

Estos son los principios que se enuncian expresamente, pero hay otros a lo largo del articulado:

1. Un incipiente principio de universalidad (preámbulo y base 2ª), al tratar de proteger a todos los trabajadores, sin tener en cuenta la profesión que desempeñan o el salario que cobren, de tal forma que no sólo se protege a los trabajadores “económicamente débiles”, como sí ocurría en los seguros sociales²³⁹.
2. Principios de igualdad y uniformidad relativa de las prestaciones (preámbulo y base 5ª): a pesar de establecer regímenes especiales para ciertos colectivos de trabajadores en su base 3ª, lo cierto es que se busca que todos estén protegidos con, si no las mismas, similares prestaciones para todas las contingencias²⁴⁰. Estas prestaciones se calcularían sobre bases tarifadas de cotización en función de los salarios reales.
3. Principios de eficacia y economía (preámbulo y bases 4ª y 13ª): se busca ser eficaces y ahorrar procedimientos, con lo que, por ejemplo, la afiliación se realiza en un acto único, no para cada riesgo como en los seguros sociales, y el tipo de cotización a la seguridad social es único para todo el ámbito de cobertura, sin otra excepción que las tarifas de primas correspondientes al régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tal y cómo existe en la actualidad.
4. Principio de exclusividad del Estado, que convive con el de subsidiariedad (base 17ª): es el Estado el encargado de gestionar la Seguridad Social y de atenderla preferentemente en sus múltiples aspectos, si bien cabe la existencia de entidades colaboradoras como el caso de las Mutualidades laborales, a las que se le otorga la gestión de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, actuando el Estado en el caso de que aquéllas no cumplan sus funciones.

²³⁹ Respecto a esto, Alonso Olea expresó que “los distintos seguros sociales casi siempre comenzaron estableciéndose para los trabajadores por cuenta ajena, de la industria y de rentas de trabajo bajas, como aquellos, respecto de los que, a la vez, se pensaba que estaban más necesitados de protección y que ésta era de más fácil organización técnica. Paulatinamente se van extendiendo de los *económicamente débiles* a quienes no lo son, de los trabajadores industriales a los agrícolas y de servicios y, finalmente, de los trabajadores por cuenta ajena a los autónomos, con un último ideal de que, allí donde sea posible, alcancen a toda la población del país. La idea motriz de la seguridad social es, pues, la amplitud, con la mira puesta en la universalidad, de la cobertura” [ALONSO OLEA, M., *opus cit.*, p. 20].

²⁴⁰ Derivado del principio anterior de universalidad es, volviendo a retomar palabras de Alonso Olea, “la unificación de los varios seguros sociales; de los recursos económicos que los sostienen y de su recaudación, de sus entidades gestoras y, en último término, de sus prestaciones. Por lo demás en la seguridad social palpita también la idea de que determinados riesgos –los sanitarios son típicos– se atienden mejor mediante prestaciones colectivas que mediante la entrega de medios al titular del derecho para que éste se las procure” [ALONSO OLEA, M., *opus cit.*, p. 20].

Nótese que la actual Ley General de Seguridad Social de 1994²⁴¹ se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad; haciendo mención expresa a ellos en su art. 2.1.: “El sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad”.

Los principios contenidos en la Ley de Bases no tienen un carácter absoluto, pues no hay que olvidar que dicha Ley se proponía a sí misma como punto de partida de la Seguridad Social, de forma que esos principios que enuncia han de ser entendidos en su contexto. La universalización de la protección no era económicamente posible, no se amplió prácticamente el ámbito de protección, pero sí se superó la base de la profesionalidad, yendo más allá del trabajador por cuenta ajena. La gestión no se ha unificado y persistió la dualidad por causas históricas (Mutualidades y gestión estatal mediante el INP principalmente), en la medida en que la necesidad de racionalización no podía tener primacía sobre una necesidad histórica de subsistencia de los entes gestores en los que se asentaban los seguros sociales. En efecto, el particularismo profesional bastó como argumento para justificar las dualidades, si bien se limitaron las situaciones de desigualdad, y el mutualismo ya no se concibió en términos de complementariedad: las prestaciones no se pueden mover sino en la franja fijada y se tiende a la homogenización de los diferentes colectivos. Al mismo tiempo, cohabitan las mutuas patronales y las empresas como manifestación parcial del principio de subsidiariedad que se propugnaba en contra de la gestión estatal²⁴².

Por último, indicar que esta Ley de Bases en el punto IV de su preámbulo conectó la revisión y cambio de la previsión al sistema de Seguridad Social con el Plan de Desarrollo Económico²⁴³, “con el fin de facilitarle uno de sus supuestos esenciales y en la convicción de la estrecha interrelación existente entre el desarrollo económico y el social”. Y es que el máximo impulsor de esta reforma, el entonces Ministro de Trabajo Jesús Romeo Gorría, durante toda su gestión en esa cartera siguió una línea

²⁴¹ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (B.O.E. de 29 de junio).

²⁴² QUINTERO LIMA, M.G., *opus cit.*

²⁴³ Desde 1964 hasta el fin de la dictadura se implantaron cuatro Planes de Desarrollo Económico de duración cuatrienal cada uno, para mejorar sustancialmente la situación económica del país y apoyar el crecimiento, que comenzó a darse tras el fin del período autárquico debido al aperturismo de las fronteras que provocó la llegada de turistas, inversión extranjera y a un cambio en la fuerza laboral. La agricultura española pasó de absorber al 50% de la población activa en 1950 a un 21,7% en 1975. “Una España predominantemente agraria y atrasada había mudado su faz convirtiéndose en una economía semiindustrializada” [DÍAZ GIJÓN, J.R. et al., *opus cit.*, p. 189].

de enfoque de lo social desde el campo de lo económico, convencido de que no se podía llegar a conseguir un bienestar social sin una fuerte base económica²⁴⁴.

A partir de esta Ley, los preámbulos de las siguientes normas importantes de Seguridad Social que comentaremos a continuación carecen ya de un contenido ideológico que defina los principios del franquismo, siendo su contenido eminentemente técnico, por lo que consideramos conveniente el no hacer un análisis exhaustivo de los mismos.

Después de ser aprobada en las Cortes la Ley de Bases, entre las fechas de 28 de diciembre de 1963 a 21 de abril de 1966, las partes contrarias a la misma (principalmente las compañías mercantiles y asociaciones de médicos con un interés de lucro en la Previsión Social), conociendo que una Ley de Bases sin textos articulados sería papel mojado sin su desarrollo, trataron de evitar la promulgación de los textos articulados, mediante campañas de prensa y recursos a la vía jurisdiccional. Si para principios del año de 1966 se encontraba prevista la entrada en vigor de las normas de desarrollo de la Ley de Bases²⁴⁵, las dificultades impidieron que para esa fecha estuvieran publicados los textos articulados de la ley. Por el Decreto-ley 1/1966, de 12 de enero²⁴⁶ se prorrogó el plazo que había señalado la Ley de Bases, que finalizaba el 31 de diciembre de 1965, hasta el 30 de abril de 1966.

El resultado final de este proceso fue el Decreto 907/1966 de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Bases de la Seguridad Social²⁴⁷ (a partir de ahora LSS), publicado en el B.O.E. el 22 de abril, y que comenzó su vigencia el 23 de abril de 1966. El legislador, sin embargo, disoció la vigencia de la aplicabilidad

²⁴⁴ EQUIPO MUNDO, *opus cit.*, p. 240 y 241. Fruto de su pensamiento no surgió solo esta Ley de Bases, sino también la creación del Salario Mínimo Interprofesional por Decreto de 17 de enero de 1965 o el impulso que dio a los Convenios Colectivos con la implantación de "Normas de Obligado Cumplimiento", la primera de las cuales fue dictada el 10 de agosto de 1962.

²⁴⁵ La Ley de Bases en su art. 2 ordenaba: "el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo, previo informe de la Organización Sindical y dictamen del Consejo de Estado, aprobará, en el plazo de dos años, el texto o textos articulados en desarrollo de las Bases...".

²⁴⁶ B.O.E. de 23 de enero.

²⁴⁷ Este texto "vino a integrar <<todas las disposiciones de la Seguridad Social destinadas a un colectivo determinado de población activa>>, constaba de dos títulos, un título primero sobre normas generales del sistema de Seguridad Social, y un Título II que incluía normas del Régimen General, que se presentaba así, desde el primer momento, como el modelo dirigido a garantizar la protección de los trabajadores por cuenta ajena que servía de ideal de cobertura. / No se ocupaba el texto articulado de los regímenes especiales, que se limitaba a enumerar en su artículo 10, remitiendo a otras disposiciones (...) la regulación de su campo de aplicación, alcance de la acción protectora y especialidades en lo relativo a afiliación, cotización, recaudación y régimen económico-financiero. Esa regulación debía tender a la máxima homogeneidad con los principios y previsiones aplicables al Régimen General. La homogeneidad era, en fin, la condición que la Ley de Seguridad Social contemplaba para facilitar el tránsito de un régimen a otro evitando la pérdida de derechos en curso de adquisición en el momento de pasar a otro régimen de la Seguridad Social" [CASTRO ARGÜELLES, M.A., "La emergencia del sistema de Seguridad Social", en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 388 y 389].

de la ley, en la medida en que establece que la LSS comienza a tener efectos desde el 1 de enero de 1967. El lapsus entre el 23 de abril y la fecha de efectos, no fue, contrariamente a lo que podría entenderse, un periodo de “*vacatio legis*”. No se había diferido la entrada en vigor, sino el momento en el que ha de surtir efectos la LSS, efectividad sólo referida a las manifestaciones externas de las normas que contiene la ley. Concretamente, la entrada en vigor supuso que el legislador²⁴⁸ estuvo vinculado por el texto publicado, de forma que tuvo que cumplir con las remisiones al desarrollo reglamentario que el texto hace en las denominadas normas temporalmente incompletas (la Ley de Bases y la propia LSS). La LSS tuvo que ser desarrollada por múltiples normas para su efectividad real. Por ello, en ese lapsus se sucedió la promulgación de una importante cantidad de normas de desarrollo de la LSS. Es más, esa tarea continuó después del 1 de enero de 1967, como cabría esperar en supuestos de una reforma tan enorme como ésta, donde al legislador no siempre le es posible acabar a tiempo su labor de despliegue normativo²⁴⁹. Un ejemplo de todo ese imponente desarrollo reglamentario se puede ver en el Anexo II de este trabajo.

Con la implantación de este Texto Articulado de 1966, el ministro Romeo Gorría fracasó en el intento de comprometer al Estado en los niveles de financiación pretendidos y de impedir que el seguro siguiera gravitando fundamentalmente sobre las cotizaciones de los trabajadores y empresarios. La pretensión de establecer cotizaciones de los trabajadores calculándolas como un porcentaje o tipo único sobre el salario real se vio frustrada. La utilización como referente para establecer la base de cotización a la Seguridad Social del “salario mínimo”, fijado y sucesivamente revisado por el Ministerio de Trabajo, produjo efectos perversos. Ciertamente se abandonó el sistema de capitalización en la financiación de las prestaciones por el de reparto, más solidario, aunque siempre hubo excepciones (pensiones por Accidente de Trabajo, Invalidez, Muerte y Supervivencia), sin embargo no hubo uniformidad ni en la cuantía de las prestaciones ni en las contingencias cubiertas, que variaron según el Régimen de encuadre del trabajador (General o alguno de los especiales) en la Seguridad Social. En cuanto a la gestión aseguradora, pese a las violentas protestas de los afectados, se suprimió la desempeñada hasta allí de forma onerosa por las compañías de seguros²⁵⁰, pero no se impuso por ello la gestión exclusivamente pública a la que

²⁴⁸ En sentido amplio, porque no se puede obviar el papel normativo que el gobierno, y el ministro de trabajo han de desempeñar en el desarrollo del sistema que configura la LSS, tal y como les faculta la disposición final 3ª de la LSS.

²⁴⁹ QUINTERO LIMA, M.G., *opus cit.*

²⁵⁰ En especial “la gestión de las muy numerosas <<entidades colaboradoras>> privadas del Seguro Obligatorio de Enfermedad, <<que habían llegado a cubrir las tres cuartas partes de asegurados en cuanto a asistencia sanitaria>>” [MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros

Romeo y su equipo habían aspirado: la reacción patronal salvó a las Mutuas Patronales que gestionaban los Seguros de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional, nunca amenazadas en su supervivencia por el Ministerio de Trabajo, que se limitó a deslindar sus funciones de las del INP, órgano de gestión estatal de la Seguridad Social, a pesar de sus muchas protestas por parte de ambos colectivos, miembros de las Mutualidades y del INP²⁵¹. “Aunque ya de partida, después en su desarrollo y finalmente en su aplicación, las limitaciones de la Ley de Bases (...) son innegables, no es discutible que la Ley significó un cambio sustancial en la política aseguradora franquista”²⁵².

Como ya expusimos, y a consecuencia de su carácter dinámico, desde 1966 la Seguridad Social fue objeto en los años siguientes de modificaciones de diverso calado, que continuaron en la década de 1970. Con carácter general, el desarrollo normativo de esas reformas se ocupó de los elementos centrales de ese sistema, a partir de la consolidación del que se puede denominar “esqueleto básico”²⁵³:

1. Se procedió a la extensión del ámbito subjetivo del sistema, mediante la creación de nuevos regímenes especiales y la inclusión en los regímenes correspondientes de colectivos inicialmente excluidos.
2. Se mejoraron las prestaciones del Régimen general. Esto pasó por la ampliación de los derechos de los pensionistas, así como por la relativización de algunos requisitos de acceso a las prestaciones. Se modificaron las reglas de cálculo de las prestaciones y se actualizaron tímidamente las cuantías de las prestaciones estandarizadas.
3. Se mejoraron las prestaciones de los regímenes especiales. Las mejoras de estos se concretaron en una aproximación del nivel de cobertura al del Régimen general.

Hubo por tanto una expansión de la Seguridad Social. En el seno del INP, desde el 11 de enero de 1969 el delegado general experto en sanidad José María Martínez Estrada (del Opus Dei) priorizó ante todo el desarrollo de la red sanitaria²⁵⁴, centrándose en la construcción de grandes complejos hospitalarios mientras se

sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 278. Vid. VERGÉS, J., *La seguridad Social española y sus cuentas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1976].

²⁵¹ MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 277 y 278.

²⁵² *Ibid.*, p. 279.

²⁵³ QUINTERO LIMA, M.G., *opus cit.*

²⁵⁴ “Por entonces la sanidad mueve mucho dinero, da empleo a muchos facultativos (27.000) y concentra mucha atención pública sobre el INP” [MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 284].

descuidaba la medicina ambulatoria. Ante esta medida, el INP empezó a ser acusado de una pésima gestión por la complejidad, dispersión, descoordinación, despilfarro y descontrol del Sistema de Seguridad Social en su conjunto. Los médicos contribuyeron a esa campaña de descrédito del INP²⁵⁵. Se trató de un momento en que se recrudecieron en las altas esferas las batallas de falangistas y tecnócratas del Opus Dei por el poder, usando el desprestigio del antagonista político como baza²⁵⁶. Franco reaccionó con un nuevo gobierno en octubre de 1969, otorgando más carteras a los tecnócratas. Aún así, en el Ministerio de Trabajo se sustituyó al falangista Romeo Gorría, aunque también vinculado al Opus, por otro falangista: Licinio de la Fuente²⁵⁷. Esta sustitución se rumoreó que tuvo que ver con la falta de control del primero de las cuentas de la Seguridad Social.

La consecuencia de la expansión del sistema de Seguridad Social fue la agudización de los problemas de financiación, inversión y organización y la descoordinación de la acción asistencial del Estado encomendada a instancias múltiples empieza a ser muy disfuncional. El III Plan de Desarrollo Económico²⁵⁸ reconoció la necesidad de coordinar los centros de la Seguridad Social con otros centros asistenciales.

En 1972 se produjo una importante reforma mediante la Ley 24/1972, de 21 de junio de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social²⁵⁹, “en respuesta a los desafíos crecientes de una

²⁵⁵“En realidad [denuncia del Dr. Soler] la Seguridad Social dispone hoy de 6 a 8 instituciones modélicas, espectaculares; en cambio, en la mayor parte de los centros de asistencia es defectuosa y sin prestigio alguno, más de 3.000.000 de asegurados ni siquiera tienen pequeños consultorios y policlínicas donde puedan ser atendidos, teniendo que hacerlo los médicos en sus propios domicilios, y en muchas residencias provinciales existen largas listas de espera” [*Ibíd.* p. 285]. Sin embargo, lo que era el antiguo Seguro de Enfermedad protegía en 1970 a 28 millones de habitantes, en torno a un 65 o 70% de la población española, lo cual era una mejora evidente con respecto a lo anterior. La instauración de la Seguridad Social supuso, por tanto, una extensión de su cobertura desde el 44% de la población (13 millones) en 1960 hasta el 81,76% (30 millones) en 1978, tanto por crecimiento demográfico como por el salto cualitativo que supuso la eliminación de los topes para acceder a la prestación sanitaria. La disposición final 11ª de la Ley 24/1972, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora de la Seguridad Social, posibilitó el acceso a la acción protectora de todos los trabajadores por cuenta ajena con independencia de sus niveles retributivos, eliminando la orientación del sistema a los “económicamente débiles” [*Ibíd.* p. 285; GUILLÉN, A.M., “Un siglo de Previsión Social en España”, *Ayer*, núm. 25, 1997, p. 158. Disponible en línea: http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer25_07.pdf ; SEVILLA, F., *La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social*, Fundación Alternativas, p. 13. Disponible en línea: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51587.pdf>].

²⁵⁶ Como por ejemplo el “caso MATEA”: acusación de corrupción por la utilización indebida de fondos del crédito de prefinanciación por la empresa *Maquinaria del Norte de España*.

²⁵⁷ Este nuevo ministro de Trabajo, aunque falangista, no era muy radical, adoptando más bien una postura dialogante y deferente con sus compañeros tecnócratas [MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 283].

²⁵⁸ Ley de 10 de mayo de 1970.

²⁵⁹ B.O.E. de 22 de junio.

Seguridad Social masificada que camina hacia la universalización sin cohesión, con prestaciones diferentes y a veces deficientes para distintos colectivos y sin recursos suficientes²⁶⁰. En síntesis, con esta ley se trató de, sin alterar la estructura del sistema, satisfacer las exigencias de justicia distributiva, a través de criterios más realistas en materia de cotizaciones²⁶¹, que habrían de permitir un perfeccionamiento de la acción protectora²⁶², respondiendo así a la creciente demanda social de seguridad, al deseo de la clase política de homologarse con la CEE, con la que había firmado en 1970 un ventajoso Tratado de Libre Comercio, y a las directrices del III Plan de Desarrollo Económico.

No obstante ser innegable que la norma era positiva y significaba un cambio en la concepción de la Seguridad Social, la progresividad de la aportación del Estado a la misma hizo que la inyección económica de naturaleza estatal, muy necesaria, se demorase hasta la democracia, lastrada siempre por la carencia de una reforma fiscal que la dictadura no se atrevió a realizar. En aquél momento (1972) la aportación del Estado a la Seguridad Social se situaba en un insostenible 4,3 % de su presupuesto, tan distinta de países como Italia, con un 25 %, o el Reino Unido, con un 40 %²⁶³. El crecimiento gradual de la financiación estatal de los seguros prevista en la Ley de 1972 demoraba en exceso la aportación estatal a la mejora de las prestaciones, que se produce sobre todo después de 1975, no antes. En dicho año, a la muerte de franco, la contribución del Estado al total de los ingresos de la Seguridad Social sería apenas del 4,54 %. Crecía la financiación más despacio que las prestaciones y el gasto: Licinio de la Fuente recuerda que el gasto social creció del 20 % del gasto público total en 1960 al 50 % en 1975, y seguía haciéndose sentir la falta de recursos para que las cosas funcionaran bien²⁶⁴. En la práctica eran las cotizaciones sociales las que soportaban la mayor parte de la financiación de los servicios y prestaciones de

²⁶⁰ *Ibíd.*, p. 286.

²⁶¹ En concreto, en cuanto a la financiación, la Ley comprometía al Estado a contribuir de forma sustantiva, si bien progresiva y gradualmente hasta constituirse un recurso ordinario de la Seguridad Social, a la financiación de misma, consignando las cantidades precisas a tal fin en sus presupuestos generales. Y se aceptaba ahora lo que Romeo Gorría había pretendido antes en vano: que las cotizaciones de los asegurados se calculasen, si bien también de forma progresiva y por etapas, sobre los salarios reales, suprimiendo el sistema de bases tarifadas. Las nuevas bases de cotización así establecidas no sólo serían más equitativas sino que redundarían en un incremento de los recursos disponibles para mejorar lo concerniente a las prestaciones y en particular a las pensiones de jubilación, los subsidios por desempleo y las compensaciones por enfermedad, claramente insuficientes, que eran las que se intentaban mejorar (por ello se le conoce a esta Ley 24/1972 como la de la “reforma de pensiones”).

²⁶² Dentro del perfeccionamiento de la acción protectora se dulcificaron algunos requisitos de acceso a las prestaciones, se amplió relativamente el cuadro de prestaciones y se establecieron reglas de la dinámica prestacional favorables a los beneficiarios.

²⁶³ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIOLOGÍA, *opus cit.*, p. 6.

²⁶⁴ MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., “El INP entre 1957-1978: de los seguros sociales a la Seguridad Social franquista”, en CASTILLO, S. y RUFAZA, R., *opus cit.*, p. 287 y 288.

la acción protectora. En consecuencia, las prestaciones siguieron siendo insuficientes y el sistema de protección social tuvo escasa relevancia en el conjunto de la economía nacional.

Para resolver el fárrago legislativo generado por el desarrollo escalonado y fragmentario de la LSS, incrementado ahora por normas muy numerosas dictadas en desarrollo de la Ley de 1972, se refundió la prolija normativa mediante el Decreto 2065/74, de 30 de mayo, por el que se aprobó Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social²⁶⁵. Ésta fue la última gran norma de la Previsión Social franquista, llamada a tener muy larga duración²⁶⁶, como realmente así ocurrió: duró 20 años, hasta el nuevo texto refundido vigente en la actualidad desde 1994. La norma de 1974 derogó la LSS de 1966 y la Ley de 1972, sin embargo la falta de desarrollo reglamentario específico posterior hizo que continuaran en vigor los reglamentos de la LSS (muchos de los cuales todavía continúan²⁶⁷).

Podemos describir esta etapa de implantación de un modelo único de protección, en palabras de Esther Martínez Quinteiro, de la siguiente manera:

“La magnitud de los desafíos e insuficiencias del sistema de la Seguridad Social franquista, los intereses económicos [y políticos] que gravitaban sobre la gestión del gigantesco organismo sobre el que recaía la parte de la gestión de la misma, la cuantía de los fondos manejados y de las funciones e infraestructura administradas por el Instituto Nacional de Previsión (...) era foco permanente de tensiones. / A la muerte de Franco, la Seguridad Social, aunque no universal, era ya una empresa enorme, lastrada por problemas mal resueltos. Si sumamos a los trabajadores afiliados los beneficiarios potenciales del seguro (familiares), puede hablarse de una generalización de la Seguridad Social al 80,7 % de la población activa, y al 87,8 % de la población total. En lo que concierne al sistema sanitario, 29.000.000 de personas, casi el 81 % de la población, estaba protegida por él. España disponía de 5,33 unidades de hospitalización por cada mil habitantes, en lo que estaba por debajo de la CEE. La ratio de médicos por habitante superaba, sin embargo, a la media comunitaria”²⁶⁸.

²⁶⁵ B.O.E. de 20 y 22 de julio.

²⁶⁶ *Ibíd.*, p. 288.

²⁶⁷ Como por ejemplo: Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre (Reglamento General de Prestaciones Económicas), Orden de 18 de enero de 1967 (vejez), Orden de 13 de febrero de 1967 (muerte y supervivencia), Orden de 13 de octubre de 1967 (incapacidad laboral transitoria) u Orden de 15 de abril de 1969 (invalidez).

²⁶⁸ *Ibíd.*, p. 288 y 289.

5. ¿HACIA EL ESTADO DE BIENESTAR?

En este capítulo trataremos de establecer si la evolución de la Previsión Social en el franquismo se dirigió hacia el modelo actual de “Estado de Bienestar”²⁶⁹.

El Profesor emérito de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra, Vicenç Navarro²⁷⁰, entiende que el Estado de Bienestar es aquél en el que el Estado interviene con el fin de mejorar la calidad de vida de la población, proveyendo escuelas, servicios sanitarios y de atención a la familia, incluyendo escuelas de infancia para niños de 0 a 3 años, servicios domiciliarios a personas con discapacidades y personas mayores, viviendas asistidas y residencias de ancianos, entre otros como viviendas para jóvenes, formación profesional o universitaria que les ayude a integrarse en el mercado de trabajo, pensiones de vejez, viudedad e incapacidad, prestaciones para las personas en paro, ayudas económicas a las familias y prestaciones para prevenir la exclusión social²⁷¹.

Siguiendo esta definición, el sistema de Previsión Social franquista (en el que se incluye la Seguridad Social) cumpliría una gran parte de los estándares de lo que el profesor Navarro considera Estado de Bienestar.

Existe un debate en lo referente a los orígenes y fundamentos sociales del actual Estado de Bienestar. Hay dos posturas:

1. La que considera que sólo se puede hablar de Estado de Bienestar en un régimen democrático social.

Esta tesis es defendida por historiadores como María Dolores de la Calle²⁷² o Carme Molinero. Así, por ejemplo, esta última afirma que:

²⁶⁹ Es algo que se deduce del art. 2 tanto de la LSS de 1966 como del Texto Refundido de 1974, que establece los fines de la Seguridad Social: “A través de la Seguridad Social, el Estado español garantiza a las personas que por razón de sus actividades están comprendidas en el campo de aplicación de aquélla y a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo la protección adecuada en las contingencias y situaciones que en esta Ley se definen y *la progresiva elevación de su nivel de vida en los órdenes sanitario, económico y cultural*”. La actual Ley General de Seguridad Social de 1994 no recoge lo que hemos remarcado en cursiva.

²⁷⁰ Fue Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona. Actualmente es Catedrático de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona), y también profesor de Políticas Públicas en The Johns Hopkins University (Baltimore, EEUU). Dirige el Programa en Políticas Públicas y Sociales patrocinado conjuntamente por la Universidad Pompeu Fabra y The Johns Hopkins University, así como el Observatorio Social de España. Asesoró a las Naciones Unidas, a la Organización Mundial de la Salud y a muchos gobiernos incluyendo el federal de EE.UU., como miembro del grupo de trabajo sobre la reforma sanitaria dirigido por Hillary Clinton.

²⁷¹ NAVARRO, V., *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*; Ed. Anagrama, Barcelona, 2006, p. 34.

²⁷² Historiadora de la Universidad de Salamanca.

“es cierto que el régimen franquista no tenía problemas ideológicos -a diferencia de otros ámbitos- para conectar su discurso de la justicia social con las prácticas políticas del Estado Social de Derecho de carácter democrático. Sin embargo, en España no puede hablarse de Estado de Bienestar hasta la instauración del régimen democrático, dado que tal concepto conlleva -además de un mayor volumen de prestaciones sociales que las que se daban en España- una voluntad redistributiva y una aplicación universal, que no se dieron durante el franquismo”²⁷³.

2. La que defiende que el origen del Estado de Bienestar tiene lugar en España en la etapa “tecnocrática” a mediados de la década de 1950.

Esta segunda tesis es defendida por autores como Ana M. Guillén, Luis Moreno²⁷⁴ o Sebastián Sarasa²⁷⁵, si bien expresan que el sistema de bienestar que legó el franquismo fue raquítico, inspirado en principios corporativistas, con diferencias entre categorías profesionales, una administración enormemente fragmentada y que el régimen estuvo más preocupado por incentivar la disciplina laboral de los trabajadores o un modelo determinado de familia que por procurar la equidad dentro del sistema productivo²⁷⁶. Esta línea también es defendida por Gregorio Rodríguez Cabrero²⁷⁷, al establecer que:

“la integración plena de España en el núcleo de países desarrollados a partir de los años 60 del siglo XX, la consolidación de un modelo de crecimiento económico (...), son los factores que conducen a la consolidación y expansión del Estado de Bienestar Democrático”²⁷⁸.

Los autores que defienden esta tesis establecen el punto de inicio del Estado de Bienestar en 1963 con la implantación del modelo único de protección mediante la Ley de Bases de la Seguridad Social, al que Rodríguez Cabrero y Ana M. Guillén consideran el inicio de un período crítico que culminará en 1974 con la Ley General de Seguridad Social, creándose un sistema de reparto, si bien fragmentado y con ciertos rasgos corporativos, de tipo mixto (profesional-contributivo), escaso impacto redistributivo, bajo nivel de gasto, sometido a fuertes tensiones financieras y frenada su racionalización por el propio sistema de dictadura política²⁷⁹. Es lo que Rodríguez

²⁷³ MOLINERO, C., “La política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía”, *opus cit.*, p. 329.

²⁷⁴ Economista y politólogo del CSIC.

²⁷⁵ Doctor en Ciencias Económicas (especialidad en Sociología y Ciencia Política) por la Universitat de Barcelona.

²⁷⁶ GUILLÉN, A.M., “Un siglo de Previsión Social en España”, *opus cit.*, p. 168 y ss.; y MORENO, L. y SARASA, S., *Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, p. 18 y 19. Disponible en línea:

<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/introduccion/G%E9nesis%20y%20Estado%20del%20Bienestar%20en%20Espa%F1a.pdf>

²⁷⁷ Catadrático de Economía de la Universidad de Alcalá de Henares.

²⁷⁸ RODRÍGUEZ CABRERO, G., *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004, p. 74.

²⁷⁹ GUILLÉN, A.M., “Un siglo de Previsión Social en España”, *opus cit.*, p. 157; RODRÍGUEZ CABRERO, G., *opus cit.*, p. 75; y SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., “Modelo legal de Seguridad Social y Constitución”, en GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A., *opus cit.*, p. 439.

Cabrero denominó “Estado Autoritario de Bienestar”²⁸⁰, siendo los fundamentos históricos de ese “Estado Autoritario de Bienestar” los que permitieron que durante el periodo de 1976 a 1982 se constitucionalizasen los derechos sociales transformándose el “Estado Autocrático” en el “Estado Democrático de Bienestar”, que continuó el proceso previo de expansión de los servicios y prestaciones sociales bajo el impulso político de la transición política y las nuevas necesidades sociales que generó el paro, la reconversión de la industria y el inicial proceso de envejecimiento de la población²⁸¹.

Nosotros creemos que ambas posturas dependen del punto de vista adoptado por esos autores vinculado a sus respectivas disciplinas, por lo que ambas pueden ser válidas. Tras nuestro análisis de la normativa de Previsión Social, nosotros compartimos la segunda tesis porque efectivamente en la etapa tecnocrática del franquismo existió una tendencia al modelo actual de Estado de Bienestar, a raíz de la promulgación de la Ley de Bases de 1963. En dicha Ley se reconoce una voluntad redistributiva y una aplicación universal, pero fue imposible hacerla realidad por la situación política, con luchas constantes por acceder a posiciones de poder en el régimen, y por la situación económica muy lejos de la existente en las potencias democráticas europeas (las cuales ya habían comenzado a instaurar el Estado de Bienestar tras la II Guerra Mundial).

Coincidimos también con la primera tesis, defendida fundamentalmente por historiadores, porque el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Ver anexo III), aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1966, que recoge más acabadamente los derechos propios del Estado de Bienestar²⁸², vincula la existencia de éste con un sistema político democrático inexistente en régimen franquista.

En consecuencia, en la cuestión planteada no caben posturas dicotómicas, sino que es más bien una cuestión del punto de vista adoptado íntimamente relacionado con la disciplina de cada autor.

La dictadura retrasó en torno a unos 20 años la llegada de ese Estado de Bienestar. El período de autarquía del franquismo en España fue para los países capitalistas europeos la época en la que se consolidó ese Estado y los modernos

²⁸⁰ RODRÍGUEZ CABRERO, G., *opus cit.*, p. 79.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 85.

²⁸² ABELLÁN, A.-M., “La problemática del estado o de bienestar como fenómeno internacional”, *Revista de Derecho Político*, número 42, 1996, p. 95 a 135.

sistemas de protección social. La llegada al poder de Franco junto con las luchas de poder entre falangistas y católico-sociales por controlar la previsión lo que consiguieron fue la implantación de seguros sociales asistemáticos, relegando durante esa etapa una labor que los distintos gobiernos habían comenzado tímidamente a comienzos del siglo XX²⁸³.

²⁸³ *Ibíd.*, p. 77. Vid. GADEA RIVAS, M.D., *La Economía política del gasto público en España*, Ed. Consejo Económico y Social, Madrid, 1996.

6. CONCLUSIONES

Como hemos expuesto, la Previsión Social franquista es el resultado de un marasmo de seguros sociales difíciles de organizar, más aún si estudiamos los seguros de carácter profesional que otorgaban las distintas Mutualidades, no tratadas en este estudio. En un principio existió un continuismo respecto a los seguros existentes antes de la dictadura (Retiro Obrero, accidente de trabajo y maternidad) y paulatinamente y de forma descoordinada se fueron creando otros en función de las necesidades políticas del momento. La Previsión Social franquista tenía un fin político, que era el que en cada momento imperaba en el seno del gobierno, y más concretamente en la cúpula del INP, órgano responsable de dicha previsión.

Distinguimos en la Previsión Social dos períodos, coincidentes con las dos grandes etapas económicas del franquismo: autarquía (desde los inicios del régimen hasta la entrada de los tecnócratas en el gobierno en 1957) y desarrollismo (desde 1957 hasta el final de la dictadura).

En el período autárquico es cuando surgen los distintos seguros sociales de modo asistemático que se pueden dividir en tres grandes etapas:

1. De 1938 a 1941: las normas creadas durante esta etapa tuvieron un marcado perfil católico, incluso benéfico, ya que otorgaban lo mínimo indispensable para que el trabajador y su familia no quedasen en la miseria. Los principios católicos fueron una constante en la dictadura y pilar fundamental de la misma, lo que se vio reflejado en la Previsión Social. La “tradición católica” aparece frecuentemente en los preámbulos de las normas de previsión. Durante esta etapa, en la que el INP estuvo comandado por católico-sociales, surgieron el Fuero del Trabajo, el Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares o el Seguro Obligatorio de Vejez.
2. De 1941 a 1945: la entrada del falangista Girón de Velasco en el Ministerio de Trabajo cambió el sentido de la Previsión. A partir de ese momento las normas que se crearon fueron por el afán de este ministro y de un sector de su partido de atribuirse méritos en la Previsión, dejando de lado la colaboración que otros grupos como los católico-sociales pudieron aportar. El término “Revolución Nacionalesindicalista” y su lema propagandístico de la consecución de una “justicia social” es una constante en los preámbulos de las normas durante esta etapa. Girón también trató de controlar el INP denostando a sus miembros y substituyéndolos en la medida de lo posible por falangistas. Todo esto lo realizó

para ganarse al pueblo y por tanto aumentar su poder en el gobierno. Sin embargo una división interna de Falange y el curso de la II Guerra Mundial con la victoria de los aliados hizo que Franco maniobrara y diese un vuelco en su gobierno, tratando de mejorar su imagen ante las potencias vencedoras y reduciendo para ello parte del poder que Falange había conseguido. De esta etapa es el importante Seguro Obligatorio de Enfermedad, que supuso el inicio de una protección pública de asistencia sanitaria en casos de riesgos no profesionales.

3. De 1945 hasta 1957: durante esta etapa en el INP existió un equilibrio de fuerzas entre falangistas y católico-sociales. Aunque Girón siguió en el Ministerio, su influencia no disminuyó debido a los acontecimientos anteriores. El espíritu católico vuelve a aparecer en la normativa de previsión y el principio de unidad franquista cobra aún más fuerza. Estos dos elementos ya serán constantes hasta la muerte de Franco. Corresponden a esta etapa el famoso SOVI, la integración de la viudedad en el anterior, la integración del seguro de maternidad en el Seguro Obligatorio de Enfermedad o la unificación en materia de afiliación y cotización de ciertos seguros sociales.

Las características de los seguros sociales del período autárquico son las siguientes:

- La obligatoriedad en la suscripción de los mismos.
- La instauración de un sistema financiero de reparto (coincidente con el de la actual Seguridad Social) que sustituyó al de capitalización existente en los seguros sociales de carácter nacional vigentes antes del franquismo²⁸⁴.
- Escasa o nula aportación estatal a la financiación de los distintos seguros y recursos financieros separados en diversas cajas, tanto de carácter nacional como privadas.
- En general, protegían solo a los trabajadores con escasas rentas, los denominados “económicamente débiles”. Eso sí, existió una intención y una tendencia a ampliar el ámbito de cobertura.
- Las prestaciones solían ser escasas, y con una duración muy limitada.
- Aunque la gestión de los seguros de carácter nacional se le atribuía al INP, lo cierto es que tuvieron que recurrir muchas veces a Mutualidades y distintas entidades privadas para su gestión efectiva.

²⁸⁴ En los seguros sociales de carácter profesional el sistema seguía siendo de capitalización.

En el período de desarrollo económico, a partir de 1957 con la entrada en el gobierno de los tecnócratas del Opus Dei, comenzó la evolución hacia el actual sistema de Seguridad Social:

Anteriormente existió una corriente de unificación de todos los seguros en un único instrumento de protección, sin embargo las luchas de poder existentes entre católico-sociales (partidarios de la unificación) y falangistas (partidarios de continuar con seguros sociales) en el seno del gobierno y del INP impidieron su realización total.

Con la llegada de estos expertos del Opus Dei la idea de la unificación total volvió a la agenda política y por fin su realización efectiva era plausible, si bien un último seguro social surgiría en 1961, el Seguro Nacional de Desempleo, para paliar defectos que surgieron con el Plan de Estabilización Económica de 1959. Dejando de lado este último seguro, tras varios informes y muchas protestas en 1963 se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social, que materializó el tránsito del conjunto asistemático de seguros sociales a un sistema de Seguridad Social, modelo unitario e integrado de protección, comenzando a funcionar el 1 de enero de 1967 y continuando hasta la actualidad, si bien con multitud de reformas.

Esta Ley de Bases, que contiene también una orientación católica propia del franquismo y de los miembros del Opus Dei, fue fundamental, porque cambió por completo los principios y directrices hasta entonces existentes en la Previsión franquista por otros en los que se sustentó la Seguridad Social franquista y la que tenemos en la democracia actual:

- Tendencia a la unidad, con conjunta consideración de las situaciones o contingencias protegidas.
- Contributividad: proporcionalidad entre lo percibido y lo aportado.
- Universalidad: tendencia a la extensión máxima de la acción protectora.
- Solidaridad generacional: mientras se trabaja se contribuye a financiar las pensiones actuales y futuras. Con la transformación del régimen financiero a un total sistema de reparto se consiguió esto.
- Equidad e igualdad de derechos, tratando de buscar la uniformidad de la cotización y las prestaciones, basándose en principios de economía y eficacia.
- Suficiencia: garantía y perfeccionamiento de los niveles de bienestar mediante prestaciones adecuadas.
- Unidad de Caja, convirtiendo al Estado es el único titular de todos los recursos, obligaciones y prestaciones de la Previsión Social, si bien pudiendo otorgar la

gestión a Mutuas o empresas en ciertas prestaciones, pero siempre con la supresión del posible ánimo de lucro de éstas últimas.

Estos principios se cumplieron totalmente durante el franquismo debido a problemas de financiación, fruto principalmente de la escasa aportación del Estado al sistema de Seguridad Social, y lagunas de protección, que se intentaron subsanar con reformas que no se resolvieron hasta la llegada de la democracia.

Por último, con la implantación del nuevo sistema de Seguridad Social se puede considerar que, efectivamente, la evolución de la Previsión Social franquista se dirigió hacia un incipiente modelo de Estado de Bienestar creándose un “Estado Autoritario de Bienestar”. Aunque es importante resaltar que las luchas de poder imperantes en el seno de su gobierno, sobre todo durante el período de autarquía, hizo que la Seguridad Social, y por tanto el Estado de Bienestar, se retrasase unos 20 años en comparación con otros países europeos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO OLEA, M., *Instituciones de Seguridad Social*, 2ª edición, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.
- ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L., *Instituciones de Seguridad Social*, 16ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1998.
- BELTRÁN FLÓREZ, L., *Los seguros sociales*, Ed. MTAS, Barcelona, 1945.
- CASTILLO, S. y RUFAZA, R. (coordinadores), *La previsión social en la historia*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 2009.
- CENTRO DE ESTUDIOS SINDICALES, *Los Seguros Sociales en España*, 7ª edición, Ed. Pueblo, Madrid, 1951.
- DE RIQUER, B., *La dictadura de Franco*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2010.
- DÍAZ GIJÓN, J.R. et al., *Historia de la España actual 1939-1996: Autoritarismo y democracia*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, *Fuero del Trabajo, régimen del Subsidio: Legislación social del Nuevo Estado*, Ed. Administración Don Pedro 1, Madrid, 1940.
- EQUIPO MUNDO, *Los 90 ministros de Franco*, 3ª edición, Ed. Dopesa, Barcelona, 1971.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIOLOGÍA, *Evolución Histórica de la Política Social en España. Del Franquismo a los gobiernos del Partido Popular*. Disponible en línea: www.fes-web.org/archivos/congresos/congreso_10/grupos-trabajo/ponencias/642.pdf .
- GARCÍA MURCIA, J. y CASTRO ARGÜELLES, M.A. (directores), *Legislación histórica de previsión social*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2009.
- GUILLÉN, A.M., "Un siglo de previsión social en España", *Ayer*, núm. 25, 1997
Disponible en línea: http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer25_07.pdf .

- JORDANA DE POZAS, L., *Estudios sociales y de previsión*, Tomo II, Vol. 1, INP, Madrid, 1961.
- MARTÍ BUFILL, C., *Tratado comparado de Seguridad Social*, Ed. Instituto Nacional de Previsión, Madrid, 1951.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J., *Una introducción histórica al estudio de las fuentes del Derecho español de la seguridad social*, Ed. Paredes, Santiago de Compostela, 1990.
- MEILÁN GIL, J.L., *El Mutualismo Laboral: un estudio jurídico*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- MOLINERO, C., “La política social del régimen franquista. Una asignatura pendiente de la historiografía”, *Ayer*, núm. 50, 2003. Disponible en línea: <http://www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer50/ayer50-11.pdf> .
- MORENO, L. y SARASA, S., *Génesis y desarrollo del Estado del Bienestar en España*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid. Disponible en línea: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/introduccion/G%E9nesis%20y%20Estado%20del%20Bienestar%20en%20Espa%F1a.pdf> .
- NAVARRO, V., *El subdesarrollo social de España: causas y consecuencias*; Ed. Anagrama, Barcelona, 2006.
- PONS PONS, J., “El Seguro Obligatorio de Enfermedad y la gestión de las entidades colaboradoras (1942-1963)”, en *actas del IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica* (Murcia, 9, 10, 11 y 12 de septiembre de 2008). Disponible en línea: www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB3/EI%20seguro%20obligatorio.pdf .
- PONS, J., “La gestión patronal del seguro de accidentes de trabajo durante el franquismo (1940-1975)”, *Revista de historia industrial*, núm. 45, Universitat de Barcelona, 2011. Disponible en línea: www.publicacions.ub.edu/ver_indice.asp?archivo=07435.pdf .
- POSADA GONZÁLEZ, C., *Los seguros sociales obligatorios en España*, 2ª edición, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1946.

QUINTERO LIMA, M.G., *La Seguridad Social en España. Evolución histórica*, Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en línea: ocw.uc3m.es/derecho-social-e-internacional-privado/derecho-de-la-seguridad-social/lecturas/evolucionhistorica.pdf .

RODRÍGUEZ CABRERO, G., *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Ed. Fundamentos, Madrid, 2004.

RODRÍGUEZ PIÑERO, M., *El Estado y la Seguridad Social: notas a la base preliminar de la Ley de Bases de la Seguridad Social*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

SEVILLA, F., *La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social*, Fundación Alternativas, p. 13. Disponible en línea: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/51587.pdf> .

UCELAY REPOLLES, M., *Previsión y seguros sociales*, Ed. Gráficas González, Madrid, 1955.

La Vanguardia Española, Año LXXIX, Número 30.295, Barcelona, miércoles 30 de octubre de 1963. Disponible en línea: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/edition.html?bd=30&bm=10&by=1963&x=36&y=11> .

VV.AA., *Estudios jurídicos sobre el franquismo. La familia ideal y otras cuestiones*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

8. ANEXOS

ANEXO I

PROTECCIÓN A LA FAMILIA	
Normas	Alcance
Ley de 1 de septiembre de 1939 (B.O.E. de 9 de septiembre)	Extensión del Régimen Obligatorio de Subsidio Familiar a los trabajadores agrícolas ²⁸⁵
Ley de 13 de septiembre de 1939 (B.O.E. de 8 de octubre)	Extensión a las viudas y huérfanos de padre y madre de los trabajadores que hubiesen estado inscritos en dicho seguro, cuando esas viudas o huérfanos no tuviesen bienes de fortuna ni pensiones o subsidios de ninguna clase
Decreto de 22 de febrero de 1941 (B.O.E. de 7 de marzo)	Mejora de las prestaciones del subsidio familiar y creación de préstamos de nupcialidad y premios a las familias numerosas
Decreto de 27 de julio de 1943	Mejora de las prestaciones del subsidio
Orden de 19 de junio de 1945 (B.O.E. de 30 de junio. Regulado posteriormente por Orden de 29 de marzo de 1946 –B.O.E. de 30 de marzo-, que derogó el anterior)	Plus de Cargas Familiares
Decreto de 24 de noviembre de 1945 (B.O.E. de 6 de diciembre)	Extensión del subsidio familiar a los asegurados de enfermedad (el S.O.E. ²⁸⁶), de silicosis y de accidentes de trabajo
Orden de 5 de noviembre de 1947 (B.O.E. de 20 de diciembre)	Extensión del subsidio familiar a los trabajadores a domicilio.
Ley de 15 de julio de 1954 (B.O.E. de 16 de julio)	Creación de un régimen especial de ayuda familiar para los funcionarios

²⁸⁵ Organizado posteriormente por la Ley de 10 de febrero de 1943 (B.O.E. de 2 de marzo), que instauró el Régimen Especial Agrario.

²⁸⁶ Seguro Obligatorio de Enfermedad.

	civiles del Estado
--	--------------------

ANEXO II

Inclusión provisional en el Régimen General de grupos respecto de los que se preveía la integración en un régimen especial aún no regulado	
Decreto 574/1967, de 23 de marzo	Normas de Seguridad Social para el Carbón mineral
Decreto 575/1967, de 23 de marzo	Normas de Seguridad Social para la Marina mercante-pesca marítima
Regulación específica de regímenes generales	
Ley de 31 de mayo de 1966	Régimen Especial Agrario
Decreto 1495/1967, de 6 de julio	Régimen Especial de Trabajadores Ferroviarios
Decreto 2180/1967, de 19 de agosto	Régimen Especial de los representantes de comercio
Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre	Régimen Especial del Servicio Doméstico
Decreto 2530/1970, de 20 de agosto	Régimen Especial de Trabajadores Autónomos
Normas en materia de afiliación y cotización	
Decreto 2419/1966, de 10 de septiembre	Fija los salarios mínimos y las bases de cotización para la Seguridad Social
Decreto 2946/1966, de 24 de noviembre	Tipo único de cotización en el Régimen General
Decreto 3156/1966, de 28 de diciembre	Tarifas de primas de AT y EP para la cotización en el Régimen General
Orden de 28 de diciembre de 1966	Distribución del tipo único de cotización
Orden de 28 de diciembre de 1966	Campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación en período voluntario

Orden de 20 de enero de 1967	Cotización de empresas que transitoriamente no están encuadradas en el Mutualismo Laboral
Orden de 20 de enero de 1967	Ingreso conjunto de las cuotas de AT y EP con las demás del Régimen General
Decreto 2343/1967, de 21 de septiembre	Tarifas de primas de AT y EP para la cotización
Normas en materia de prestaciones	
Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre	Reglamento General de Prestaciones Económicas
Jubilación	
Orden de 18 de enero de 1967	Seguro de invalidez y vejez. Régimen de la prestación de vejez
Orden de 13 de junio de 1967	Modifica la Orden de 18 de enero de 1967 de prestación de vejez
Decreto 1564/1967, de 6 de julio	Regula las situaciones derivadas del extinguido seguro de vejez e invalidez
Protección a la familia	
Decreto 2945/1966, de 24 de noviembre	Asignaciones económicas de protección a la familia en el Régimen General
Decreto-ley 1/1966, de 1 de diciembre	Determinación del valor fijo del punto en el Plus familiar
Orden de 28 de diciembre de 1966	Prestaciones de protección a la familia en el Régimen General
Desempleo	
Orden de 5 de mayo de 1967	Prestaciones por desempleo
Muerte y supervivencia	
Orden de 13 de febrero de 1967	Desarrollo de las previsiones de la LSS y del Reglamento General de prestaciones de muerte y supervivencia

Incapacidad laboral transitoria (actual incapacidad temporal)	
Orden de 13 de octubre de 1967	Prestaciones por incapacidad laboral transitoria
Asistencia sanitaria	
Decreto de 16 de noviembre de 1967	De asistencia sanitaria, de prestaciones y ordenación de servicios
Decreto de 23 de diciembre de 1966	De dispensación de especialidades farmacéuticas
Asistencia social	
Orden de 21 de abril de 1967	Desarrollo y aplicación de la asistencia social

ANEXO III

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (selección de artículos relacionados con el Trabajo y la Previsión Social):

Parte III

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
 - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.